

NATO 96: Bündnis im Widerspruch

Meyer, Berthold; Müller, Harald; Schmidt, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B., Müller, H., & Schmidt, H.-J. (1996). *NATO 96: Bündnis im Widerspruch*. (HSFK-Report, 3/1996). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75429-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Berthold Meyer / Harald Müller /
Hans-Joachim Schmidt

NATO 96: Bündnis im Widerspruch

HSFK-Report 3/1996

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS-UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Berthold Meyer / Harald Müller /
Hans-Joachim Schmidt

NATO 96: Bündnis im Widerspruch

HSFK-Report 3/1996
März 1996

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (+ 69) 95 91 04-0

Telefax (+ 69) 55 84 81

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-69-7

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezi alsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

Sechs Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, fünf Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion ist es dem westlichen Bündnis trotz heftiger Bemühungen noch nicht gelungen, eine überzeugende Neubestimmung seiner Aufgaben vorzunehmen. Alle Versuche, die Aufgaben der NATO über ihren ursprünglichen Auftrag - die Verteidigung der Staatsgebiete der Bündnispartner gegen Angriffe von außen - hinaus auszudehnen, ist mit politischen Risiken beladen, die durch die bisherige Politik des Bündnisses nur unzureichend bearbeitet werden.

Die Erweiterung der NATO ist mittlerweile ein Fixpunkt der Sicherheitspolitik in Europa. Trotz der beständigen Beteuerungen des Westens, das Verhältnis zu Rußland verbessern zu wollen, bildet schon die Aussicht auf eine Ausdehnung der westlichen Allianz in russischer Sicht eine Verschlechterung der eigenen Sicherheitslage. Diese Befürchtungen sind durch die NATO-Studie zur Erweiterungsproblematik, die mit viel Spannung erwartet worden war, noch verstärkt worden. In dieser Studie schließt das Bündnis die Stationierung westlicher Truppen, ja sogar von Atomwaffen, auf dem Territorium neuer Mitglieder nicht aus, wenn diese Schritte auch gegenwärtig nicht als unverzichtbar oder zwingend notwendig bezeichnet werden. Insgesamt geht die Studie über eine Reihe von schwierigen Problemen mit Formelkompromissen hinweg. Sie eignet sich keinesfalls als verbindliches Planungsdokument für die weiteren Schritte.

Auf der operativen Ebene scheint es, als schlugen die fortdauernden Bedenken vieler Bündnispartner sich nunmehr in einem langsameren Tempo der Erweiterungspolitik nieder. Trotz des heftigen Drängens der mittelosteuropäischen Länder sieht die NATO für das laufende Jahr lediglich weitere Konsultationen und Studien, aber keine greifbaren Entscheidungen vor. Ein bedenkliches Element in der weiteren Entwicklung ist die starke Betonung der Leistungsfähigkeit und Interoperabilität der Streitkräfte der Bündnispartner in spe als Vorbedingung einer Aufnahme. Die Beitrittskandidaten könnten sich dadurch zu allzu hohen Investitionen in ihre Streitkräfte gedrängt fühlen, Mittel, die dem dringend notwendigen Aufbau der Wirtschaft und Zivilgesellschaft entzogen würden.

Die Problematik der NATO-Erweiterung wird besonders deutlich an ihren Auswirkungen auf den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Dieser Vertrag wurde noch auf Grundlage eines Gleichgewichtes zwischen dem östlichen und westlichen Bündnis abgeschlossen. Trotz der einschneidenden Veränderungen hat er bis heute überlebt und ist ein Eckpfeiler der neuen Sicherheitsordnung in Europa. Der russisch-ukrainische Wunsch nach einer Korrektur der Obergrenzen in den Flankenregionen hat die Fragilität des Vertrages bereits dokumentiert. Die NATO-Erweiterung würde die zentralen Prinzipien des Vertrages - die Fiktion des Fortbestands der Bündnisse als „Staatengruppen“ und das Gleichgewicht zwischen diesen „Staatengruppen“ untergraben. Alle Optionen, mit diesem Problem umzugehen, sind mit hohen Schwierigkeiten belastet, die teils in der rechtlichen Auslegung, teils in der Notwendigkeit liegen, aus der Erweiterung resultierende Abrüstungsverpflichtungen innerhalb des westlichen Bündnisses zu verteilen. Die Gefahr, daß der KSE-Vertrag auf der Strecke bleiben wird, ist sehr hoch. Um so mehr enttäuscht es, daß die NATO-Studie in einer rechtlich streitigen Interpretation den Eindruck zu erwecken sucht, die Erweiterung werfe für den Vertrag keine großen Probleme auf.

Die NATO-Politik gegenüber dem Konflikt im früheren Jugoslawien zeigt schlaglichtartig die doppelte Schwierigkeit, neue sicherheitspolitische Herausforderungen angemessen anzugehen und mit den innenpolitischen Verwerfungen in größeren Mitgliedsstaaten, namentlich der USA, fertigzuwerden. Unter dem Zwang des Druckes aus dem rechten republikanischen Lager hat sich die Clinton-Administration im Sommer 1995 zu einer Kehrtwende der Jugoslawien-Politik entschlossen, nachdem sie zuvor - gleichfalls aus innenpolitischem Kalkül - Abstinenz geübt hatte. Das Bündnis vollzog diesen Schwenk mit und findet sich nun mit der Verantwortung für die Sicherung des Friedensprozesses in Bosnien betraut. Während die Chance zu einem dauerhaften Frieden begrüßenswert ist, sind die ordnungspolitischen Nebenfolgen bedenklich. Die NATO hat sich auf amerikanischen Wunsch zum Garanten kollektiver Sicherheit aufgeschwungen und dabei die eigentlich zuständigen Organisationen, die UNO und die OSZE, an den Rand gedrängt. Das Argument von der „Unfähigkeit“ dieser Organisationen kann deshalb nicht überzeugen, weil ihre Politik im wesentlichen von denselben Ländern bestimmt wird, die auch die Entscheidungen über den Einsatz der NATO getroffen haben. Vielmehr kommt hier eine deutliche Präferenz gerade der Vereinigten Staaten für die amerikanisch geführte Militärallianz gegenüber den Kollektivorganen der internationalen Staatengemeinschaft zum Ausdruck.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich beim Kampf gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen ab. Hier haben die Vereinigten Staaten die Diskussion über „Counterproliferation“ - Nichtverbreitungspolitik mit militärischen Mitteln - in die Bündnisdebatte eingeführt. Zunächst reagierten die Bündnispartner mit Skepsis und Vorsicht. Mittlerweile ist eine abgespeckte Version von Counterproliferation zum Bestandteil der konsensualen Bündnispolitik geworden, der Kampf gegen die Weiterverbreitung als Bündnisaufgabe akzeptiert worden. Die in der Diskussion befindlichen militärischen Optionen nehmen sich verhältnismäßig bescheiden aus. Aufklärung, mobile Führung, sowie Aufspüren von und Schutz gegen chemische und biologische Waffen stehen im Vordergrund. Freilich ist das Interesse, das Projekt taktischer Raketenverteidigung mit der Aufgabenstellung „Nichtverbreitung“ voranzutreiben, mit Gefahren für den Fortbestand des ABM-Vertrages behaftet.

Zudem hat die NATO - wie schon die Vereinigten Staaten - ihre Debatte ohne wesentliche Rücksicht darauf geführt, wie die eingeleiteten Maßnahmen auf die multilateralen Regime wirken, die der Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen dienen. Hier besteht die akute Gefahr, daß die vom Bündnis einseitig betriebene Politik als Aufkündigung des Multilateralismus, ja, als Bedrohung blockfreier Mitglieder dieser Regime verstanden wird. Der ohnedies fragile Konsensus, der für den Zusammenhalt und die Stabilität der Regime unverzichtbar ist, gerät hierdurch zusätzlich in Gefahr.

In der Bilanz kann dem Eindruck nicht ausgewichen werden, daß die nach außen gerichtete Betriebsamkeit der NATO zu einem guten Teil aus der Nabelschau des westlichen Bündnisses resultiert. Der Zwang, die eigene Existenz durch die Häufung neuer, von den politischen Öffentlichkeiten akzeptierter Aufgaben zu rechtfertigen, steht in einem sehr viel höheren Maße hinter diesen Aktivitäten als eine planvolle Politik zur Gestaltung der sicherheitspolitischen Landschaft in Europa. Die negativen Nebenfolgen dieser Politik werden in der Hektik entweder übersehen oder als bedauerliche Konsequenz angeblich

unvermeidlicher Schritte in Kauf genommen. Als gravierende Gesamtfolge könnte sich in Form einer „self-fulfilling prophecy“ eine drastische Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa einstellen.

Eine entscheidende Triebkraft stellt heute mehr denn je die amerikanische Innenpolitik dar. Konfrontiert mit einer Mischung aus isolationistischen und imperial-unilateralen Einstellungen in der republikanischen Rechten, bemüht sich die Clinton-Administration, das Festhalten am Allianz-Multilateralismus auf Argumenten abzustützen, die die amerikanische Öffentlichkeit überzeugen und die Republikaner daher wenigstens teilweise zum Einlenken zwingen können. Dabei scheut Clinton auch nicht vor Zugeständnissen an die Forderungen der Republikaner zurück, wenn dies dem Erhalt des amerikanischen Europa-Engagements dient. NATO-Erweiterung, Bosnien-Intervention und Counterproliferation sind durchweg Projekte, in denen entweder auf republikanische Forderungen eingegangen oder ihnen präventiv die Spitze gebrochen werden sollte. Diese Abhängigkeit der Bündnispolitik von der innenpolitischen Lage in den USA zeigt sehr deutlich den fehlenden strategischen Charakter und die unklare Linie, die gegenwärtig in der NATO zu beobachten ist.

Der wichtigste Schritt zur Korrektur betrifft die Beziehungen zu Rußland. Mindestbestandteile eines neuen Verhältnisses zu Rußland sollten Verzichtsgarantien auf die Stationierung von westlichen Truppen und Atomwaffen auf dem Territorium neuer Mitgliedsstaaten beinhalten, eine extensive Nutzung der 16 plus 1- Konsultationen, die auch die militärischen Aspekte der Nichtverbreitungspolitik einbeziehen sollten, und eine deutliche Ausweitung der Aufbauhilfe für die russische Zivilgesellschaft. Ob sich der politische Flurschaden durch solche abfedern- den Maßnahmen wirksam begrenzen läßt, hängt entscheidend von den innenpolitischen Entwicklungen in Rußland ab, wo die NATO-Politik bereits ihre ersten negativen Spuren hinterlassen hat.

Inhalt

	<u>Seite</u>
1. Einleitung: Ein Bündnis ohne Feind - Probleme und Lösungsversuche	1
2. Die NATO und die europäische Sicherheit: Die Studie zur NATO-Erweiterung	4
2.1 Ziele der Erweiterung	6
2.2 Grundsätze der Erweiterung	8
2.3 Einordnung der Erweiterung	11
2.4 Verhältnis zu den anderen europäischen Sicherheits-Organisationen	12
2.5 Beziehungen zu Rußland	14
2.6 Militärisch-strategische Aspekte	15
2.7 Fazit	18
3. Die NATO und die Rüstungskontrolle: Bündnis-Erweiterung und KSE-Vertrag	20
3.1 Einführung	20
3.2 NATO und KSE-Vertrag	22
3.3 Auswirkungen der NATO-Erweiterung auf den KSE-Vertrag	26
3.3.1 Auswirkungen auf die Zentralregion	27
3.3.2 Berücksichtigung weiterer westlicher Regionen	29
3.3.3 Zusätzliche Reduzierungen bei den ostmitteleuropäischen Beitrittsstaaten	29
3.3.4 Absenkung der nationalen Höchststärken auf den aktuellen Bestand im gesamten Bündnisgebiet	31
3.4 Mögliche Verhandlungsoptionen mit Rußland	32

4.	Die NATO und die globale Sicherheit: Proliferation, Counterproliferation und die westliche Allianz	34
4.1	Die amerikanische Debatte	34
4.2	Die NATO und „Counterproliferation“: Konzeptionelle Fragen	35
4.3	Die Zwischenergebnisse der beiden Arbeitsgruppen im Winter 1995/96	36
4.4	Counterproliferation mit nuklearen Mitteln?	38
4.5	Die NATO-Debatte über Proliferation und die globalen Nichtverbreitungsregime	39
5.	Die NATO und die kollektive Sicherheit: der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien	41
5.1	Einleitung	41
5.2	Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und die Anforderungen an die NATO	42
5.3	NATO-Operationen: Sharp Guard und Deny Flight	43
5.4	Das Versagen des Schutzzonen-Konzepts	45
5.5	Die amerikanische Wende	48
5.6	Die Friedensverhandlungen in Dayton und die Rolle von IFOR	51
5.7	Die NATO als ein Garant kollektiver Sicherheit in regionalen Konflikten?	52
6.	Schlußfolgerungen: Ein Bündnis im Widerspruch	54
6.1	Die Bilanz	54
6.2	Ursachen der Politik des Bündnisses	57
6.3	Schadensbegrenzung	61

1. Einleitung: Ein Bündnis ohne Feind - Probleme und Lösungsversuche

Ein halbes Jahrzehnt ist ins Land gegangen, seit sich die politische Landschaft in Europa vollständig umgestaltet hat. Die Nordatlantische Allianz, Kind des Kalten Krieges, hat frühzeitig Anstrengungen unternommen, um sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Das Signal von London die „ausgestreckte Hand“ für die Staaten des damals noch existierenden Warschauer Vertrages,¹ das „neue strategische Konzept“,² die Einrichtung des Nordatlantischen Kooperationsrats und später der Partnerschaft für den Frieden³ waren Brückenschläge, um den Riß quer durch Europa auch durch Aktivitäten des westlichen Militärbündnisses zu heilen und in der Doppelstrategie des „Harmel-Konzepts“ der Komponente der Kooperation und Vertrauensbildung ganz eindeutig den Vorrang vor den residualen Elementen der Abschreckung - oder besser: der militärischen Sicherheitsbevorratung für den Fall eines unerwünschten Rückfalls - zu geben.

Die Autoren sind davon überzeugt, daß der Fortbestand des westlichen Bündnisses ein zentrales Element von Stabilität, Sicherheit und Frieden in Europa darstellt. Nicht zuletzt bindet es die Industriestaaten Westeuropas und Nordamerikas zusammen. Es ist damit institutionelle Klammer einer Sicherheitsgemeinschaft, zwischen deren Gliedern Krieg undenkbar geworden ist. Selbst wenn das Bündnis keine anderen Aufgaben hätte, wäre diese Funktion von friedenswichtiger Bedeutung.

Nach fünf Jahren ist es allerdings fraglich, ob der NATO die politische Wende gelungen ist, ob sie eine überzeugende neue Aufgabenbestimmung entwickelt hat, ob sie ihren Beitrag zur Einigung Europas wirklich leistet oder dieser Einigung bewußt oder aus Nachlässigkeit oder Ignoranz diese Einigung erschwert. Unter den neuen sicherheitspolitischen Voraussetzungen in Europa wären an ein Bündnis, das sich selbst gezielt als Instrument gesamteuropäischer Friedenspolitik definiert, die folgenden Anforderungen zu stellen:

1. den innerhalb des Bündnisses erreichte Grad an Sicherheit durch den Aufbau eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems auch für den Osten Europas herbeiführen zu helfen und dabei alle Schritte zu vermeiden, die zu einer neuen Teilung Europas und/oder zu einem Rückfall in die politisch-militärische Konfrontation führen könnten.
2. die rüstungskontrollpolitischen Errungenschaften zu bewahren und weitere Vereinbarungen für eine stabile europäische Militärordnung zu treffen, die allen Beteiligten gleiche Sicherheit bietet. Die Auffassung, Rüstungskontrolle sei nach dem Ende des Ost-West-Konflikts überflüssig oder jene Verträge, die unter den alten Voraussetzungen geschlossen worden sind, seien obsolet, ist vollständig irrig. Historisch bedeutet es einen ungemeinen Fortschritt, daß Staaten die Größe, Qualität und Operationen

¹ London Declaration on a Transformed Atlantic Alliance, in Atlantic News, Nr. 2240, 7 July 1990.

² NATO Handbook, Brüssel 1995, S. 235-248.

³ Ebenda, S. 43-58.

ihrer Streitkräfte einvernehmlich regeln. Das Sicherheitsdilemma, eine der Hauptursachen internationaler Konflikte, wird durch eine solche vereinbarte Ordnung entscheidend gemildert. Die Verträge der achtziger und frühen neunziger Jahre stellen - ganz unabhängig von ihrem Entstehungszusammenhang - Eckpfeiler dieser Ordnung dar, die allenfalls behutsam und einvernehmlich verändert, mit Rücksicht auf die gesamteuropäische Sicherheit aber keinesfalls über Bord geworfen werden dürfen. Die NATO als stärkste Militärmacht auf dem Kontinent trägt besondere Verantwortung für den Erhalt und den Ausbau der Rüstungskontrolle.

3. im Hinblick auf die außereuropäische Sicherheit alle Schritte mit Blick auf die Sicherheit der betroffenen Regionen sowie die bestehenden globalen Sicherheitsregime zu konzipieren. Das Netzwerk weltweiter Vereinbarungen - z.B. der Atomwaffensperrvertrag, die Chemiewaffenkonvention - ist wichtig, aber ständig durch politischen Dissens gefährdet. Es liegt zutiefst im Interesse der europäischen Sicherheit und damit auch der Allianz, diese globalen Regime zu erhalten und zu stärken.
4. das Bündnis schrittweise zu einem Instrument kollektiver Sicherheit umzugestalten. Zwischen dem Charakter eines Verteidigungsbündnisses - das zwangsläufig exklusiv ist - und dem Konzept umfassender oder kollektiver Sicherheit besteht eine unaufheb- bare Spannung. Sie läßt sich nur mildern, wenn sich das Bündnis einerseits den Aufgaben kollektiver Sicherheit stellt, andererseits die Kompetenzen bestehender Organisationen kollektiver Sicherheit respektiert und mit ihnen nicht wettbewerblich, sondern kooperativ und arbeitsteilig umgeht.

Um es vorwegzunehmen: die Bilanz sieht heute sehr gemischt aus. Anerkennenswerte Leistungen der Allianz stehen neben zweifelhaften Initiativen, deren politische Konsequenzen sich auf die gesamteuropäische Entwicklung negativ auswirken, ja einen neuen Ost-West-Konflikt geradezu provozieren, einen West-Süd-Konflikt einleiten könnten, wenn dem nicht mit großem diplomatischen Geschick gegengesteuert wird.

Dabei soll weder der Organisation selbst noch ihren Mitgliedstaaten der gute Wille abgesprochen werden, der europäischen Sicherheit und der gesamteuropäischen Kooperation zuzuarbeiten. Das Wirken einer internationalen Allianz vollzieht sich aber selten oder nie nach den Gesetzen einer konsistenten politischen Strategie. Politische Faktoren intervenieren in großer Zahl und bringen das Alliansschiff von einem geraden Kurs ab. Das Zusammenwirken dieser Faktoren kann zu höchst unerwünschten Auswirkungen führen. Davon ist auch die Entwicklung der NATO, wie die folgende Analyse zeigen wird, nicht frei geblieben.

Diese Studie versucht sich an einer nüchternen Bestandsaufnahme der Leistungen der Allianz anhand des oben entwickelten Kriterienkatalogs. Eine vollständige Analyse aller Aspekte der Allianzpolitik würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Wir konzentrieren uns daher auf die vier wichtigsten Fragen, die die Allianz in den letzten Jahren zu bearbeiten hatte und weiter zu bearbeiten hat. Im Zentrum steht dabei naturgemäß die Frage der Erweiterung. (2. Kapitel) Anschließend an frühere Arbeiten der HSFK, untersuchen wir den Stand der Erweiterungsdebatte anhand einer detaillierten Analyse der im September

veröffentlichten NATO-Studie zu dieser Frage und der Ergebnisse der Herbst-Tagungen der Leitungsgremien der Allianz.

Im dritten Kapitel werden die gegenwärtigen Schwierigkeiten bei der Implementation des KSE-Vertrages, des Eckpfeilers der Rüstungskontrolle in Europa diskutiert und erstmals der Versuch unternommen, die möglichen Folgen einer NATO-Erweiterung für diesen Vertrag herauszuarbeiten, der auch weiterhin bei weitem die wichtigste der rüstungspolitischen Pfeiler der europäischen Militärordnung nach dem Ost-West-Konflikt darstellt.

Mit der selbstgewählten Aufgabenvermehrung des Bündnisses, nämlich dem Kampf gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen beschäftigt sich das vierte Kapitel. Hierbei steht die Rücksicht im Vordergrund, die die Aktivitäten der NATO auf die globalen Regime.

Im fünften Kapitel wird die Bündnispolitik im früheren Jugoslawien analysiert. Hierbei steht die Frage im Zentrum, inwieweit die NATO der Aufgabe gerecht wird, als Instrument umfassender und kollektiver Sicherheit zu wirken. Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Bemühen, durch eine Integration Rußlands in die friedenserhaltenden Maßnahmen im ehemaligen Jugoslawien eine erste Schadensbegrenzung der politischen Folgen der Erweiterungsdebatte zu erreichen.

Die anhand dieser Themen skizzierte Entwicklung der NATO wird mehr als von allen anderen Faktoren von der Politik der Bündnisvormacht, der Vereinigten Staaten von Amerika, beeinflusst. Diese Politik ist in den vergangenen Jahren noch stärker als gewöhnlich durch die innenpolitische Konstellation geprägt worden. Die Umbrüche in der amerikanischen Gesellschaft haben eine neue Generation von Politikern hervorgebracht, die vor allem in den republikanischen Kongreßfraktionen eine entscheidende Rolle spielt. Die Notwendigkeit, die eigene weltpolitische Rolle nach dem „Verlust“ des weltpolitischen Rivalen neu zu definieren, schafft darüber hinaus für die amerikanische Politik erhebliche Probleme. In den einzelnen Kapiteln wird daher der Einfluß, den die Debatte in den USA auf die Entscheidungen und das Verhalten der atlantischen Allianz genommen hat, als wesentlicher Parameter der Politik der NATO herausgearbeitet.

Eine kritische Bilanz schließt die Studie ab.

2. Die NATO und die europäische Sicherheit: Die Studie zur NATO-Erweiterung

Für die Frage nach dem Platz der Allianz im Sicherheitsgefüge Europas und damit nach ihrem Verhältnis zu den anderen Sicherheitsorganisationen ist seit dem Herbst 1994 die Diskussion um die Ost-Erweiterung des Bündnisses von großer Bedeutung.⁴ Erschien bis dahin der deutsche Verteidigungsminister Rühe im Kreise seiner Kollegen wie ein einsamer Rufer in der Wüste, so schwenkte die Clinton-Administration um diese Zeit auf Rühes Position um.

Die amerikanische Regierung hatte seit der zweiten Jahreshälfte 1993 über die Erweiterungsfrage diskutiert. Sie war in sich gespalten. Sicherheitsberater Lake sowie der gerade im Außenministerium zum Abteilungsleiter für Europafragen avancierte ehemalige Botschafter in Bonn Holbrooke befürworteten eine Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten, das Verteidigungsministerium und der für die Beziehungen zu Rußland zuständige stellvertretende Außenminister Talbott sprachen sich dagegen aus. Bezeichnenderweise wies der damalige Verteidigungsminister Aspin darauf hin, daß das Pentagon eine neue Bedrohung durch Rußland selbst im schlimmsten Falle nicht vor Ablauf eines Jahrzehnts erwarte. Aus dieser Kontroverse ergab sich als Kompromiß das Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP), das es erlaubte, die auf Beitritt drängenden Staaten näher an die NATO heranzuführen, ohne einen fundamentalen Unterschied zwischen ihnen und denjenigen Staaten zu machen, die auch längerfristig nicht aufgenommen werden sollten. Freilich beendete dieser Kompromiß die inneramerikanische Diskussion nicht. Der Polish-American Congress, eine wohlorganisierte und einflußreiche Lobby-Organisation, entfachte eine Kampagne zugunsten einer schnellen Aufnahme Polens in die NATO. Die republikanische Opposition entdeckte das Thema schnell, um die außenpolitisch ohnedies heftig kritisierte Administration auf einem neuen Terrain attackieren zu können. Munitio- niert durch öffentlich vielbeachtete Diskussionsbeiträge von Sicherheitsexperten wie Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski, kritisierten die Republikaner die angeblich Rußland- lastige Politik Clintons und forderten mit zunehmender Lautstärke die Erweiterung des westlichen Bündnisses. Die Forderung hielt Einzug in das Programm der Republikaner „Contract with America“. Obwohl es in der deutschen Bundesregierung keineswegs ein einheitliches Votum für die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO gab, machte es die eher aufgeschlossene Haltung der Deutschen der amerikanischen Regierung unmöglich, die Debatte im eigenen Land mit dem Hinweis auf die Skepsis der europäischen Verbündeten abzuschließen. Daraufhin gewannen während des Herbstes die Erweiterungs-Befürworter innerhalb der Administration die Überhand; zu ihren Gunsten sprach gleichermaßen der Wunsch, durch neue Zielsetzungen das Fortbestehen der NATO gegenüber den Gegnern oder Skeptikern des amerikanischen Europa-Engagements zu

4

Vgl. Berthold Meyer, Die Ost-Erweiterung der NATO - Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas? HSFK-Report 5/1995.

rechtfertigen⁵ wie auch die Absicht, innerhalb des infolge der Schwierigkeiten in Bosnien ins Schlingern geratenen Bündnisses den amerikanischen Führungsanspruch zu bekräftigen.⁶ Ergebnis dieser neuen internen Debatte war die Äußerung Clintons im Januar 1994, bei der Frage der Erweiterung der NATO gehe es nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wann und Wie.⁷

Als der NATO-Ministerrat am 1. Dezember 1994 eine Studie über die Bedingungen für die Aufnahme neuer Mitglieder in Auftrag gab und zugleich deutlich machte, daß Rußland nicht hierbei eingeladen werden würde, verweigerte der russische Außenminister Kosyrew demonstrativ die Unterschrift unter das individuelle Programm der Partnerschaft für den Frieden. Hierdurch wurde das Verhältnis zwischen dem alten Westen und dem neuen Rußland erheblich getrübt, obwohl im Mai 1995 die russische Unterschrift nachgeholt wurde, und von seiten der NATO immer wieder betont wird, man wolle freundschaftliche Beziehungen der besonderen Art mit Moskau pflegen.

Seit Ende September 1995 liegt nun die „Studie über die Erweiterung der NATO“ (Study on NATO-Enlargement) vor. Ihre Autoren hatten insofern eine schwierige Aufgabe zu bewältigen, als sie zum einen ein unter den 16 Mitgliedern konsensfähiges Papier erstellen mußten, d.h. in ihm sollten sich sowohl die amerikanischen und deutschen Befürworter einer Erweiterung oder, wie es die neueste Sprachregelung des Bundesverteidigungsministeriums will, einer „Öffnung“ wiederfinden können, wie auch die über zahlreiche Nationen verteilten Skeptiker. Doch dies war vielleicht noch der einfachere Teil eines Vorhabens, denn zum anderen mußten sie den Staaten gegenüber, die aus Sorge vor der künftigen Entwicklung in Rußland Mitglieder werden wollen, weiterhin die einmal ausgesprochene Offenheit zum Ausdruck bringen und ihnen zugleich deutlich machen, daß sie dem Sicherheitsclub weder zum Nulltarif beitreten werden können, noch daß es eine Art kollektives Aufnahmeverfahren geben werde. Und zum dritten mußten sie sich sowohl Rußland wie anderen Staaten, deren Aufnahme nicht in Erwägung gezogen wird, gegenüber um Schadensbegrenzung bemühen, und dies im Falle Rußlands in einer Situation, in der dieser Partner außen- wie innenpolitisch hierfür kaum ansprechbar ist. Im folgenden soll die NATO-Studie daraufhin abgeklopft werden, inwieweit sie dieser komplizierten Aufgabenstellung gerecht wird.

⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen des republikanischen Senators Lugar in U.S. Congress 104/1, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs, NATO's Future: Problems, Threats, and U.S. Interests, Hearings, Washington, D.C. 1995, S. 4-6.

⁶ Richard Holbrooke, America, a European Power, in: Foreign Affairs, Jg. 74, Nr. 2, März/April 1995, S. 38-51.

⁷ Vgl. Peter Rudolph, Unsichere Öffnung. Die USA und die NATO-Erweiterung, Ebenhausen, SWP-AP 2932, 1995, S. 9-13; Karl-Heinz Kamp, Zwischen Friedenspartnerschaft und Vollmitgliedschaft - die NATO und die Erweiterungsfrage, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 1995, S. 14-22.

2. 1 Ziele der Erweiterung

„Mit dem Ende des Kalten Krieges ergibt sich die einmalige Gelegenheit, im gesamten euro-atlantischen Raum ein verbessertes Sicherheitssystem zu errichten. Ziel eines solchen Systems ist es, für alle in diesem Raum ohne die erneute Ziehung von Trennungslinien erhöhte Stabilität und Sicherheit zu schaffen“.⁸ Mit diesen Sätzen beginnt die „Studie über die Erweiterung der NATO“. In ihnen fallen schon die maßgebenden Stichworte, an denen sich das Vorhaben messen lassen muß:

1. einmalige Gelegenheit
2. gesamter euro-atlantischer Raum
3. verbessertes Sicherheitssystem
4. erhöhte Stabilität und Sicherheit für alle
5. keine neuen Trennungslinien.

In der Tat bot das Ende des Kalten Krieges eine *einmalige Gelegenheit*, diese Ziele zu erreichen. Die NATO ergriff diese Gelegenheit sogar beim Schopfe, als sie kurz nach der Auflösung der WVO im Dezember 1991 den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) ins Leben rief und damit die ehemaligen Gegner zur Kooperation einlud, der diese auch Folge leisteten. Auch das an alle nicht zur NATO gehörenden KSZE-Teilnehmerstaaten gerichtete Angebot vom NATO-Gipfel im Januar 1994, bilaterale Verträge zur „Partnerschaft für den Frieden“ abzuschließen, entsprach dem Bemühen, Sicherheitsförderung ohne erneute Trennungslinien zu betreiben.⁹ Doch - wie erwähnt - lassen die Beschlüsse der Herbsttagungen 1994, in denen die Ost-Erweiterungspläne vorbereitet wurden, erkennen, daß Rußland und andere GUS-Staaten nicht zu der Gruppe gezählt werden, der gegenüber sich die NATO „öffnet“. Mit jener Differenzierung tat sich die Gefahr einer erneuten Trennungslinie auf. Die Studie bleibt bei diesem Denkansatz. Sie nennt zwar kein Land namentlich, das zur Mitgliedschaft eingeladen werden soll, und betont sogar verschiedentlich, daß es einerseits keinen Aufnahme-Automatismus geben, sondern von Fall zu Fall entschieden werde¹⁰, und daß andererseits kein Land nach seiner Aufnahme die Tür für weitere Kandidaten verschließen dürfe¹¹. Aber die Autoren nennen ausdrücklich zwei Länder, mit denen die NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden besondere Beziehungen pflegen möchte, weil sie ihnen die Mitgliedschaft ganz offensichtlich nicht anbieten will: Rußland und die Ukraine.¹² Durch eine solche Unterscheidung gibt die NATO die einmalige Gelegenheit, ein Europa ohne Trennungslinie entstehen zu lassen, selbst auf.

⁸ Studie über die Erweiterung der NATO (in der Übersetzung des Bundessprachenamtes), Ziffer 1, im folgenden zitiert als „Studie“.

⁹ Vgl. Berthold Meyer (Anm. 4).

¹⁰ Vgl. Studie, Abschnitte 7, 29, 30 und 44.

¹¹ Ebenda, Abschnitte 30 und 71.

¹² Ebenda, Abschnitte 13 sowie 23 ff.

eine Gemeinschaft älterer Demokratien für erstere eine Hilfe und auch ein Bestandsschutz sein kann, doch es stellt sich die Frage, gegen welche außerhalb des Bündnisses liegende militärische Bedrohung oder welchen äußeren Feind der Demokratien denn gemeinsam verteidigt werden soll. Hier greift die Studie unausgesprochen Ängste aus den jungen Demokratien auf, daß ihr Überleben vor allem durch militärische Aktionen Rußlands gefährdet sei. Die NATO darf sich deshalb nicht wundern, wenn Rußland die Erweiterung trotz aller in Kapitel 2, Teil C, ihm gegenüber formulierten Freundlichkeiten zumindest als eine Mißtrauensbekundung bewertet. Darüber hinaus hätte es der Studie gut getan, der Frage nachzugehen, ob nicht die größeren Unsicherheitsfaktoren für die Zukunft dieser Länder im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen als im militärischen Bereich liegen. Dann wären die Autoren vielleicht darauf gestoßen, daß diesen Gefährdungen mit einer konsequenten Wirtschafts- und Demokratisierungshilfe und letztlich mit der zügigen Integration in die Europäische Union besser begegnet werden könnte als durch eine Aufnahme in die NATO, die auch noch Kosten für die Herstellung der Interoperabilität und Angleichung von Waffensystemen nach sich ziehen wird.

Bei der Auflistung der Faktoren, mit denen die Erweiterung zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit beitragen soll, mögen die Aspekte „Förderung der Muster und Gewohnheiten hinsichtlich Kooperation, Konsultation und Konsensbildung, welche die Beziehungen unter den derzeitigen Verbündeten kennzeichnen“ und „Stärkung und Erweiterung der transatlantischen Partnerschaft“ speziell auf die Zusammenarbeit in der NATO bezogen sein.¹⁶ Sie gelten allerdings auch schon für den NAKR oder die PfP. Der Abschnitt enthält aber auch Aspekte wie „zivile und demokratische Kontrolle des Militärs“, „Unterstützung gutnachbarlicher Beziehungen“, „Erhöhung der Transparenz von Verteidigungsplanung und Militärhaushalten“ etc., die sich in einschlägigen KSZE/OSZE-Dokumenten finden lassen.¹⁷ Da die potentiellen Aufnahmekandidaten sich hierzu schon in den Wiener und Budapester Beschlüssen bekannt haben, bedarf es zu deren Verwirklichung nicht der Erweiterung der NATO.

2.2 Grundsätze der Erweiterung

In ihren „Grundsätzen der Erweiterung“ hebt die Studie mit Blick auf den Artikel 10 des Washingtoner Vertrages hervor, daß nur solche Staaten eingeladen werden dürfen, der NATO beizutreten, die in der Lage sind, „die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen“. Deshalb fordert die NATO von neuen Mitgliedern zu Recht, nicht nur alle Rechte aus diesem Vertrag genießen zu wollen, sondern auch alle Pflichten zu übernehmen und die Grundsätze, Richtlinien und Verfahren

Strategische Konzeption von 1991 auf die veränderte Lage nach 1990, in der man zur Rechtfertigung des Fortbestandes der Allianz sich gegen eine diffuse Gefahrenlage rundum schützen zu müssen behauptete.

16

Studie, Abschnitt 3.

17

Vgl. insbesondere KSZE, Budapester Dokument 1994, IV. Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: Bulletin Nr. 120 vom 23.12.1994, S. 1103-1105.

anzuerkennen, die von allen Mitgliedern zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt beschlossen sind. Außerdem wird betont, daß die Erweiterung die Wirksamkeit und den Zusammenhalt des Bündnisses stärken und seine „politische und militärische Fähigkeit ... erhalten (sollte), seine Kernfunktion der gemeinsamen Verteidigung wahrzunehmen und friedenserhaltende und andere neue Aufträge durchzuführen“.¹⁸ Diese Stelle macht das Interesse der alten Mitglieder deutlich, daß Neuaufnahmen das Bündnis nicht schwächen dürfen. Folglich ist zu erwarten, daß sie jeden einzelnen Beitrittskandidaten daraufhin überprüfen werden, ob er auch diesen Ansprüchen genügt.

Der Bezug des Aufnahmeprozesses zu anderen Institutionen und zu denjenigen Staaten, die nicht aufgenommen werden, wird zunächst durch den Begriff eines umfassenden europäischen Sicherheitssystems hergestellt, dessen Teil die Erweiterung sein soll. Dieses umfassende Sicherheitssystem (und nicht etwa die NATO, dies wird erst in Abschnitt 11 behauptet) werde „niemanden bedrohen und die Stabilität und Sicherheit für ganz Europa erhöhen“. Sodann wird auf „die weiterhin wichtige Rolle“ der PfP eingegangen: Sie bereite „interessierte Partner ... auf die Vorteile und Verantwortlichkeiten einer eventuellen Mitgliedschaft vor“, aber sie diene auch „als Mittel zur Stärkung der Beziehungen mit Partnerländern ..., bei denen es unwahrscheinlich ist, daß sie bald oder überhaupt dem Bündnis beitreten“.¹⁹ Und schließlich ergänze die Erweiterung der NATO diejenige der EU, die als „paralleler Vorgang, ... ebenfalls in wesentlichem Maße zur Ausdehnung von Sicherheit und Stabilität auf die neuen Demokratien in Osteuropa beiträgt.“ Indem hier also der Erweiterungsprozeß mit anderen Ebenen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den Partnerländern in Verbindung gebracht wird, soll die NATO-Erweiterung als etwas dargestellt werden, das in die politische Landschaft der 90er Jahre paßt. Damit will die Studie zum einen denjenigen Staaten, die nicht in diesen Prozeß einbezogen werden, signalisieren, daß sie nichts von dieser Entwicklung zu befürchten haben, weil sie auf den anderen Ebenen sehr wohl beteiligt sind. Zum anderen will sie den Beitrittskandidaten aber auch verdeutlichen, daß es für sie keine nationale Katastrophe ist, wenn es nicht so schnell zur Aufnahme kommt, wie sie es gern hätten, „weil es auch noch die anderen Sicherheits- und Stabilitätsanker gibt.“

Von den neuen Mitgliedstaaten verlangt die Allianz, sich auf eine Reihe von Verhaltensgrundsätze zu verpflichten. Dabei steht an erster Stelle, daß sie „sich mit ihren Bemühungen der kollektiven Verteidigung“ anschließen müssen.²⁰ Damit wird Rußland gegenüber sichtbar, daß eine der russischen Bedingungen für die Akzeptanz einer Ost-Erweiterung, nämlich der Wandel der NATO von einem System kollektiver Verteidigung zu einem System kollektiver Sicherheit, nicht vollzogen werden soll. Im Gegenteil: War schon vorher mehrfach der Verteidigungsauftrag der NATO betont worden, so findet sich auch an anderen Stellen der Studie immer wieder der Begriff der kollektiven Verteidi-

18 Studie, Abschnitt 4.

19 Ebenda, vgl. auch Kapitel 3 der Studie.

20 Ebenda, Abschnitt 5.

gung²¹, jedoch nicht ein einziges Mal der Terminus „kollektive Sicherheit“, auch dann nicht, wenn von einem umfassenden europäischen Sicherheitssystem die Rede ist.

Unter den Ansprüchen der NATO an die Beitrittskandidaten tritt einer besonders hervor: Staaten mit ethnischen oder externen territorialen Streitigkeiten müssen diese im Einklang mit den Grundsätzen der OSZE vorher mit friedlichen Mitteln beilegen. „Die Lösung solcher Konflikte spielt eine Rolle bei der Entscheidung, ob ein Staat zum Beitritt zur Allianz eingeladen wird.“²² Mit dieser Forderung entfällt ein Argument, das in den vergangenen Jahren von Befürwortern einer Ost-Erweiterung gelegentlich zu hören war, nämlich daß über die NATO-Mitgliedschaft zur Lösung solcher Konflikte beigetragen werden könne. Vielmehr macht die Allianz unmißverständlich deutlich, daß sie sich nicht mit derartigen Streitfällen befassen und belasten will, sondern vorhat, Beitrittskandidaten besonders daraufhin zu überprüfen, ob sie ihre Verpflichtungen, die sie zu deren Bearbeitung (eventuell im Rahmen des Stabilitätspaktes für Europa vom Frühjahr 1995) eingegangen sind, auch eingelöst haben.²³

Nachdem sich die NATO auf diese Position verständigt hat, hätte sie sich im Grunde jede namentliche Diskriminierung Rußlands und der Ukraine (s.o.) ersparen können: eine Lösung der innerhalb der Rußländischen Föderation bestehenden und der die außerhalb ihrer Grenzen im „nahen Ausland“ lebenden Russen betreffenden Minderheitenkonflikte liegt in weiter Ferne. Daher hätte die Allianz Nachfragen, warum sie Rußland oder einen größeren russische Minderheiten beheimatenden Staat noch nicht zur Mitgliedschaft eingeladen habe, noch auf Jahrzehnte allein mit dem Verweis auf diesen Grundsatz beantworten könnte.

Eine solche Vorgehensweise würde überdies dazu passen, daß gleich im folgenden Abschnitt kargestellt wird, daß jeder einzelne Kandidat individuell eingeladen werden soll.²⁴ Die hier getroffenen Aussagen sind eine Absage an Erwartungen, alle potentiellen Kandidaten wie auch bestimmte Gruppen von Staaten könnten *en bloc* aufgenommen werden. Sie wenden sich gleichermaßen gegen die Einspruchswünsche von Drittstaaten, die entweder früher als andere aufgenommen werden wollen oder generell Nein zur Aufnahme irgendwelcher Kandidaten sagen möchten. Die Betonung, daß es für die Einladung und damit auch für die Beurteilung der Einladungswürdigkeit „keinen starren oder gleichbleibenden Kriterienkatalog“ geben wird, zeigt, daß man sich mit niemanden auf einen Streit darüber einlassen will, ob die Aufnahme oder Ablehnung eines Kandidaten gerecht ist, sondern daß allein nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten geurteilt werden soll. Dies schließt freilich nicht aus, daß später auch je nach Opportunität Kandidatenbündel

21 Vgl. insbes. die Abschnitte 8, 47 und 48. Immerhin macht diese Darstellung noch einmal deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht bei seiner Ineinssetzung von kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit im Urteil über die deutsche Beteiligung an NATO-Einsätzen vom 12.7.1994 fern jedes Sachverständes argumentierte.

22 Vgl. Studie, Abschnitt 6.

23 Vgl. ebenda, Abschnitte 6 sowie 17 und 72.

24 Vgl. ebenda, Abschnitt 7.

geschnürt werden, um die Ratifikation des einen oder anderen Aufnahmeantrags bei allen bisherigen Mitgliedern durchzusetzen.

2.3 Einordnung der Erweiterung

Kapitel 2 der Studie widmet sich der äußerst wichtigen Frage, „wie dafür gesorgt werden kann, daß die Erweiterung zur Stabilität und Sicherheit des gesamten euro-atlantischen Raums als Teil eines umfassenden europäischen Sicherheitssystems beiträgt und dem Ziel eines ungeteilten Europas dient“. Dabei werden unter (A) die Erweiterung der NATO in ihrem allgemeinen Zusammenhang betrachtet, unter (B) die Beziehungen zu den anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen behandelt, unter (C) die Beziehungen zu Rußland beleuchtet und schließlich unter (D) die Effekte des Entscheidungsprozesses auf die Europäische Sicherheit und Stabilität ins Kalkül gezogen. Obwohl diese Vorgehensweise eine umfassende Betrachtung des Problems erwarten läßt, haben sich die Autoren nicht zu einer fundierten Analyse durchgerungen. Dies läßt sich an einigen Beispielen zeigen:

- So wird besonders hervorgehoben, daß die Zugehörigkeit zum Bündnis die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten grundlegend verbessert habe.²⁵ Soweit dies der Fall war (Griechenland und die Türkei sind sicher das deutlichste Gegenbeispiel, selbst wenn hier dank der NATO schon mehrfach militärische Zusammenstöße zwischen den beiden Partnern verhindert werden konnten), war dies sicher nicht das Hauptziel des Zusammenschlusses in der Allianz. Wenn es trotzdem dazu kam, dann zweifellos unter den den Zusammenhalt fördernden Bedrohungswahrnehmungen im Ost-West-Konflikt. Insofern ist zumindest zu fragen, ob nach dessen Ende Länder, die sich heute durch Rußlands Interesse am „nahen Ausland“ bedroht fühlen, wie insbesondere das Baltikum, und andere, denen Rußland schlimmstenfalls als Chaosmacht Sorgen bereitet, zu einem ähnlichen Gemeinschaftsgefühl zusammengeschmiedet werden können. Hier mag freilich die Reaktion aus dem russischen Militär auf die NATO-Pläne dazu führen, daß alte Feindbilder aufpoliert werden.²⁶ Und diese Reaktion wiederum mag einkalkulieren, wer das Bedürfnis nach der Rückkehr zur alten Ordnung der Bipolarität hat.
- Überraschend unbestimmt bleibt die Prognose für den Stabilitätsgewinn, den Europa aus der Erweiterung ziehen soll: „Das Vertrauen der NATO auf kollektive Verteidigung gewährleistet, daß kein einziger Verbündeter gezwungen ist, sich bei der Bewältigung grundlegender sicherheitspolitischer Herausforderungen auf seine eigenen nationalen Anstrengungen zu verlassen. Das Teilen dieser Vorteile mit neuen Mitgliedern kann (!) dazu beitragen, die Sicherheit und Stabilität in Europa zu vergrößern.“²⁷

²⁵ Ebenda, Abschnitt 9.

²⁶ Vgl. Kamp (Anm. 7), S. 26/27; Hans-Joachim Spanger/Aleksandr Kokeev, Brücken, Achsen - und neue Gräben. Die deutsch-russischen Beziehungen im multilateralen Spannungsfeld, Frankfurt/M., HSFK-Report 6/1995, S. 40-41.

²⁷ Vgl. Studie, Abschnitt 9.

Hier scheinen den Verfassern beim zweiten Satz selbst Zweifel gekommen zu sein, wie verlässlich die Bündnissolidarität ist und wie sie weiter erodieren könnte, wenn Länder mit erheblichen Problemen hinzukommen. Insofern überrascht es nicht, wenn sogleich zweimal nachgeschoben wird, daß die NATO-Erweiterung „als ein Element“ bzw. „nur als ein wichtiges Element eines allgemeinen europäischen Sicherheitssystems zu verstehen“ sei.

- Wohl um Rußlands Sorgen zu entkräften, behauptet die Studie, die Erweiterung der NATO „bedroht niemanden und trägt zur Entwicklung eines allgemeinen europäischen Sicherheitssystems auf der Grundlage echter Zusammenarbeit in ganz Europa bei und erhöht damit die Sicherheit und Stabilität für alle“.²⁸ Solche Beschwörungsformeln in Feststellungsform nützen freilich nichts, wenn die russischen Empfänger der Botschaft sie nicht als Feststellungen betrachten (wollen). Allerdings wird ihnen dies auch nicht dadurch erleichtert, daß sie wenig später lesen: „Die Erweiterung der NATO hat Folgen für alle europäischen Staaten, einschließlich derjenigen, die der NATO nicht bald bzw. überhaupt nicht beitreten. ... Das Bündnis sollte unterstreichen, daß im modernen Europa von 'Einflußsphären' nicht mehr die Rede sein kann.“²⁹ Eine solche Unterstreichung nützt freilich wenig, wenn die NATO gleichzeitig ein *kollektives Sicherheitssystem* für den gesamten OSZE-Raum ablehnt, und sogar betont, das eigene *Verteidigungssystem* solle ausgeweitet werden. Wozu, muß man hier fragen, wollen denn die mittel- und osteuropäischen Staaten die Erweiterung? Doch nicht, weil sie fürchten, sie könnten überhaupt in eine Einflußzone geraten, sondern weil zumindest einige von ihnen diejenige, die sie aufgrund einer glücklichen Fügung vor wenigen Jahren verlassen konnten, von Anfang an mit der anderen tauschen wollten, weil sie ihnen attraktiver erschien. Und warum läßt sich die NATO darauf ein? Doch weil sie ihren guten Einfluß zur Förderung der Stabilität auf diese Region ausdehnen will. Und warum hat Rußland die Bedenken dagegen? Weil es a) fürchtet, dann nur noch die Einflußsphäre des Nahen Auslandes zu haben, und b) weil es die Ausdehnung der NATO als Ausdehnung von deren Einflußsphäre wahrnimmt.

2. 4 Verhältnis zu den anderen europäischen Sicherheits-Organisationen

Der OSZE wird in allgemeiner Form eine Schlüsselrolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und dem Überwinden von Gräben in Europa eingeräumt.³⁰ Doch bleiben die Aussagen in bezug auf diese Organisation dürftig und halbherzig. Zum einen soll die OSZE der Studie zufolge unabhängig von einer Erweiterung der NATO gestärkt werden, da dies diejenigen Staaten zu beruhigen helfe, die der NATO möglicherweise in nächster Zukunft oder überhaupt nicht beitreten. Zum anderen sollen aber die Beratungen der OSZE über ein europäisches Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert den Erweiterungsprozeß

28 Ebenda, Abschnitt 11.

29 Ebenda, Abschnitt 13.

30 Ebenda, Abschnitt 15.

der NATO nicht verzögern. Die Studie fordert vielmehr, der Prozeß der NATO-Erweiterung solle seinen Niederschlag in den OSZE-Beratungen finden, denn die NATO biete „einzigartige militärische Möglichkeiten, um auf sicherheitspolitische Herausforderungen zu reagieren“, ein erweitertes Bündnis verfüge sogar über ein größeres Potential zur Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen der OSZE, so daß eine gestärkte OSZE, eine erweiterte NATO, ein aktiver NAKR und das PfP-Projekt „zusammen mit anderen Foren sich gegenseitig ergänzende Teile eines allgemeinen, umfassenden europäischen Sicherheitssystems“ bildeten und dem Ziel eines ungeteilten Europas dienten.³¹ Diese formelhafte Beschwörung einer Harmonie zwischen den Organisationen wird jedoch nicht weiter präzisiert.

Da man aber im selben Abschnitt die „Übereinstimmung mit den Verfahrensvorschriften der Allianz“ wie schon im NATO-Ratsbeschluß von Oslo 1992³² als Voraussetzung für die fallweise Unterstützung der OSZE bezeichnet, kann von einer wirklichen Stärkung der OSZE keine Rede sein. Die NATO weist damit vielmehr eine „Unterordnung“ unter die OSZE entschieden zurück. Dies ist insofern bedenklich, als die OSZE inzwischen anerkanntermaßen eine regionale Abmachung der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VIII der UN-Charta ist, während die NATO als ein reines Verteidigungsbündnis nur dann subsidiär tätig werden darf, wenn die Vereinten Nationen nicht handeln und/oder nicht handlungsfähig sind (Art. 51 der UN-Charta). Diese völkerrechtliche Problematik wird in der Studie nicht angesprochen.

Nach Aussage der Studie verfügen die Mitglieder der NATO über eine einzigartige militärische Handlungsfähigkeit. Die OSZE ist hingegen offenkundig militärisch bedeutungslos und politisch geschwächt. Beides ist vor allem darauf zurückzuführen, daß ihre Mitgliedstaaten, einschließlich der des westlichen Bündnisses, die Vorbereitungen für friedenserhaltende Maßnahmen wie etwa in Berg-Karabach aus politischen Opportunitätserwägungen seit Jahren verschleppen. Dabei könnte die Allianz auf der Grundlage der inzwischen praktizierten Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden die OSZE dadurch wirksam stärken, daß sie beschlösse, Truppenteile, nachdem sie gemeinsam mit Einheiten von Nicht-Mitgliedern friedenserhaltende Einsätze geübt haben, sofort für eine bestimmte Zeit der OSZE zu unterstellen, so daß sich langwierige Verhandlungen zur Vorbereitung von OSZE-Blauhelmtruppen verkürzen, wenn nicht gar erübrigen ließen.

Die Studie sieht eine parallele Entwicklung zwischen der Erweiterung der Europäischen Union und der NATO. Diese gehe wahrscheinlich nicht mit genau dem gleichen Tempo vonstatten. Die Allianz betrachte zwar beides „als sich wechselseitig unterstützende und parallele Vorgänge“. In der Studie wird aber dennoch gefordert, „jede der beiden Organisationen (sollte) dafür Sorge tragen, daß ihre entsprechenden Prozesse das Ziel der

³¹ Ebenda, Abschnitt 16.

³² Vgl. Tagung des Ministerrats des Nordatlantikrats am 4.6.1992 in Oslo, Communiqué der Ministertagung, Ziffer 11, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 6/92, S. 21 ff. Diese Formulierung bezieht sich auf einen Passus in Artikel 5 des NATO-Vertrages vom 4.4.1949, demzufolge es im Falle des bewaffneten Angriffs auf eine der Vertragsparteien keinen Beistandsautomatismus gibt, sondern die konkreten Maßnahmen, mit denen ein Partner dem oder den anderen zu Hilfe eilt, im Ermessen des Beistandleistenden stehen.

Stärkung der europäischen Stabilität und Sicherheit tatsächlich wechselseitig unterstützen. ... jede Organisation muß die Entwicklung der anderen im Auge behalten“.³³ Diese Aussage kann als Beleg dafür angesehen werden, daß die zur EU gehörenden Mitglieder der NATO Wert darauf gelegt haben, sich vor weiteren Schritten auf dem Weg zur NATO-Erweiterung Zeit bis zum Abschluß der 1996 beginnenden Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrags von Maastricht zu verschaffen.

Verstärkt wird diese Auffassung durch die Ausführungen in den darauffolgenden Abschnitten, in denen die Perspektive auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und auf die WEU als integralen Bestandteil der Entwicklung der EU gelenkt wird. Wegen der kumulativen Wirkung der Schutzbestimmungen des Artikels V des modifizierten Brüsseler Vertrages (WEU-Vertrag) und des Artikels 5 des NATO-Vertrages sollten die Erweiterungsprozesse von NATO und EU/WEU „miteinander vereinbar sein und sich wechselseitig unterstützen“. „Die Allianz sollte zu *gegebener Zeit* den Staaten besondere Aufmerksamkeit schenken, die *Aussicht* auf EU-Mitgliedschaft haben und Interesse am Beitritt zur NATO bekunden...“³⁴ In dieser Formulierung dürften sich wohl diejenigen Politiker wiederfinden, die anders als Verteidigungsminister Rühe der NATO-Erweiterung nicht den zeitlichen Vorzug geben wollen.

2.5 Beziehungen zu Rußland

Ausgangspunkt der Überlegungen zu den künftigen Beziehungen der NATO zu Rußland ist die Erkenntnis, „daß konstruktive, kooperative und von gegenseitiger Achtung, beiderseitigem Nutzen und von Freundschaft zwischen der Allianz und Rußland getragene Beziehungen ein Schlüsselement für Sicherheit und Stabilität in Europa sind“.³⁵ Es folgt dann eine Aufzählung von bereits getroffenen Übereinkünften wie auch von beabsichtigten Vereinbarungen, die diesen Zielen dienen und dazu beitragen sollen, das „aus der Zeit des Kalten Krieges übriggebliebene Mißtrauen“ zu überwinden und mitzuhelfen, „dafür zu sorgen, daß Europa nie wieder in feindliche Lager gespalten wird“.³⁶ Solche Aussagen sprechen dafür, daß die Allianz ernsthaft darum bemüht ist, zu Rußland seiner Bedeutung entsprechende Beziehungen zu pflegen.

Zugleich wird betont, daß NATO-Beschlüsse über die Neuaufnahme von Mitgliedern „weder irgendeinem Einspruchsrecht oder einer Aufsichts- oder Kontrollbefugnis eines Nichtmitgliedstaates unterliegen“ können, „noch kann die Allianz einer anderen europäischen Sicherheitsorganisation untergeordnet werden“.³⁷ Ersteres ist zweifellos richtig, letzteres Ausdruck des offenbar unbedingten Willens, selbst das letzte Wort in Sicherheitsfragen zu behalten.

33 Studie, Abschnitt 18.

34 Ebenda, Abschnitt 20, Hervorh. d. Verf.

35 Ebenda, Abschnitt 23.

36 Ebenda, Abschnitt 26.

37 Ebenda, Abschnitt 27.

Nun übergeht die NATO-Studie nicht, daß Rußland wegen der Erweiterung „Besorgnis geäußert“ hat. Doch sie meint allem Anschein nach, daß es neben den vielfältigen Kooperationsabsichten ausreiche, Rußland klarzumachen, „daß diese Erweiterung, einschließlich der damit verbundenen Militärabkommen, niemanden bedroht und zur Entwicklung eines breiten europäischen Sicherheitssystems auf der Grundlage echter Zusammenarbeit in ganz Europa beiträgt und die Sicherheit und Stabilität für alle erhöht.“³⁸ Es muß also gefragt werden, *wie* dies Rußland klarzumachen ist. Denn aus der Zeit des Kalten Krieges sollte noch bekannt sein, daß die Beteuerung des eigenen Friedenswillens für die Bedrohungswahrnehmung der anderen Seite weit weniger wichtig ist als die Einschätzung des Bedrohungspotentials, vor allem der räumlichen Nähe und Konzentration der Streitkräfte und der Reichweite der Waffensysteme. Unter den geopolitischen Rahmenbedingungen einer starren Abschottung der beiden Blöcke mochte es noch plausibel sein, wenn die NATO argumentierte, ihre Verteidigungsvorkehrungen bedrohten niemanden, obwohl die nuklearstrategische Abschreckung immer nur aufgrund der Wechselwirkung von Bedrohungen funktionierte. Diese Rahmenbedingungen haben sich jedoch fundamental verändert. Das eine Bündnis besteht fort, das andere hat sich aufgelöst. Die Streitkräfte Rußlands sind von der Bewaffnung, der Taktik, der Disziplin und der Moral her denen der NATO unterlegen.³⁹ Diese haben im Golfkrieg ihre Fähigkeit zur weiträumigen Offensive so eindrucksvoll wie nur irgend möglich demonstriert. Sie unternehmen gegenwärtig Anstrengungen, ihre Flexibilität, Mobilität und Manövrierfähigkeit noch weiter zu steigern. Vor diesem Hintergrund wird in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, allen voran in Rußland, die Ausdehnung des NATO-Gebietes in das durch den Rückzug der Sowjet-Streitkräfte entstandene Machtvakuum bis an die unmittelbaren Grenzen des einstigen Imperiums als eine ernste potentielle Bedrohung ihrer Sicherheit gesehen. So wie eine Änderung der kooperativen Politik Rußlands im Westen als der „schlimmste Fall“ gilt, für den die Verteidigungsplaner ihre Vorkehrungen zu treffen haben, so sieht sich die militärische Führung Rußlands genötigt, sich auf den Eventualfall einzustellen, daß die NATO sich vom Partner wieder zum Gegner wandeln könnte. Da obendrein von seiten der Beitrittskandidaten zumindest halblaut Besorgnis vor einem Rückfall Rußlands in imperiale Gesten geäußert wird, ist eine Rückbesinnung auf Abschreckungsbeziehungen nicht auszuschließen.⁴⁰

2.6 Militärisch-strategische Aspekte

Diese Risiken werden durch die Diskussion der militärischen Aspekte des Beitritts und die dazugehörige Hardware zugespitzt. Zwar fordere die NATO von ihren neuen Mitgliedern nicht, schon vor dem Beitritt die volle Interoperabilität zu erreichen, aber sie würden „doch

³⁸ Ebenda, Abschnitt 28.

³⁹ Für eine eindrucksvolle Zustandsbeschreibung der russischen Streitkräfte vgl. Stephen M. Meyer, *The Devolution of Russian Military Power*, in: *Current History*, Jg. 94, Nr. 594, Oktober 1995, S. 322-328.

⁴⁰ Zu den russischen Reaktionen vgl. Spanger/Kokeev (Anm. 26), S. 29-41.

gewisse Mindestnormen erfüllen müssen, die für ein funktionsfähiges und glaubwürdiges Bündnis unerlässlich sind“.⁴¹ Wenig später betont die Studie sogar, die neuen Mitglieder müßten „alle gemäß dem Washingtoner Vertrag anfallenden Pflichten übernehmen“ und vor allem „auch bereit sein, nach Artikel 5 zur kollektiven Verteidigung beizutragen“. Sie müssen ferner „die zum Zeitpunkt ihres Beitritts von allen bisherigen Bündnisstaaten übernommenen Grundsätze, Richtlinien und Verfahren akzeptieren und einhalten“.⁴²

Dies wird in Überlegungen zur Stationierung fremder Truppen auf dem Hoheitsgebiet der neuen Mitgliedstaaten konkretisiert. Über sie will man von Fall zu Fall flexibel entscheiden. Doch immerhin heißt es, das Bündnis müsse dafür sorgen, „daß seine Streitkräfte zur Verstärkung, für Übungen, für das Krisenmanagement und gegebenenfalls zur Stationierung Zugang zum Hoheitsgebiet“⁴³ dieser Staaten haben. Es sei von wesentlicher Bedeutung, daß die Streitkräfte anderer Bündnispartner dort stationiert werden können, „wenn dies zweckmäßig erscheint“, allerdings sei dies nicht grundsätzlich erforderlich.⁴⁴

Im selben Abschnitt liest man unter dem Stichwort „Konventionelle Streitkräfte“, -“neue Mitgliedstaaten müssen sich an NATO-Übungen einschließlich jener beteiligen, die zur Gewährleistung der gemeinsamen Verteidigung konzipiert werden.“ Auf ihrem Hoheitsgebiet „sollten regelmäßige Übungen abgehalten werden“. Und gleich daran anschließend werden die Nuklearstreitkräfte abgehandelt. Wie in den frostigsten Zeiten des Kalten Krieges heißt es dazu:

„Die umfassendste Garantie der Sicherheit der Bündnispartner stellen die strategischen Nuklearstreitkräfte des Bündnisses dar. Neue Mitglieder werden in der gleichen Weise wie alle anderen Bündnispartner gemäß dem strategischen Konzept an den sich daraus ergebenden Vorteilen und Verpflichtungen teilhaben. Von neuen Mitgliedstaaten wird Unterstützung für das Konzept der Abschreckung und die grundlegende Rolle erwartet werden, die Nuklearwaffen nach dem strategischen Konzept in der Kriegsverhütungsstrategie des Bündnisses zukommt.“⁴⁵

Später heißt es zwar einschränkend: „Es gibt keine A-priori-Forderung für die Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Hoheitsgebiet neuer Mitgliedstaaten.“ Doch weil Köpfe, die einmal das Worst-Case-Denken trainiert haben, dieses nicht mehr aufgeben können, folgt dann eine Passage, die deutlich macht, daß man aber auch nicht a priori generell oder dauerhaft auf eine Stationierung verzichten möchte:

„Im Lichte sowohl des aktuellen internationalen Umfelds als auch der potentiellen Bedrohung für das Bündnis wird das derzeitige Nuklearpotential der NATO auch in absehbarer Zukunft den Forderungen eines erweiterten Bündnisses gerecht werden. Es besteht deshalb zur Zeit keine Notwendigkeit, irgendwelche Änderun-

41 Studie, Abschnitt 40.

42 Ebenda, Abschnitt 43.

43 Ebenda, Abschnitt 44.

44 Ebenda, Abschnitt 45.

45 Ebenda.

gen oder Modifizierungen am Nuklearpotential oder an der Nuklearpolitik der NATO vorzunehmen; die langfristigen Auswirkungen einer Bündniserweiterung in diesen beiden Bereichen werden jedoch Gegenstand weiterer Beurteilung bleiben. Die NATO sollte ihr vorhandenes Nuklearpotential zusammen mit ihrem Recht zur Modifizierung ihrer nuklearen Kräftegliederung bewahren, sofern die Umstände dies rechtfertigen. Neue Mitglieder müssen wie die derzeitigen Bündnisstaaten die Entwicklung und Durchführung der Strategie der NATO einschließlich ihrer nuklearen Komponenten fördern.“⁴⁶

Die Perspektive einer möglichen Stationierung alliierter konventioneller Streitkräfte, mehr aber noch die der Dislozierung von Nuklearstreitkräften auf dem Staatsgebiet der neuen Mitglieder ist aus russischer Sicht alarmierend. Außerdem ignoriert die NATO-Studie in diesem Zusammenhang offensichtlich die auf das Bündnis bezogenen Bestimmungen des Vertrages über die deutsche Einheit, bei der es ja vor gar nicht allzulanger Zeit zu einer Ost-Erweiterung des Bündnisses kam. Bei den vorangegangenen Zwei-plus-Vier-Verhandlungen hatte die sowjetische Seite darauf bestanden, daß es keine Stationierung von alliierten Truppen in den neuen Bundesländern und auch keine Atomwaffen in diesem Bereich geben darf.⁴⁷ NATO-Übungen hingegen war sie bereit hinzunehmen, nachdem die Westgruppe der Streitkräfte abgezogen war. Aufgrund der Verhandlungsgeschichte kann nicht der geringste Zweifel an der sicherheitspolitischen Empfindlichkeit der militärischen und politischen Führung der früheren Sowjetunion gegenüber einem Vorrücken westlicher Kampftruppen und Kernwaffen bestehen. Diese Empfindlichkeit hat sich auf Rußland als geopolitischen Nachfolger der Sowjetunion übertragen, zumal als Folge der NATO-Erweiterung alliierte Truppen und Atomwaffen noch näher an seiner Grenze disloziert werden können.⁴⁸ Die unausrottbare Neigung von Militärs und Militärpolitikern, nur ja keine Option ausschließen zu wollen, hat hier ohne jede Not das russische Sicherheitsdilemma bis an die Grenzen des Erträglichen ausgedehnt. Es spricht auch gegen das diplomatische Fingerspitzengefühl der für die Veröffentlichung der Studie Verantwortlichen, Rußland gleichzeitig zu umwerben und zu brüskieren. Dabei hätte die NATO sich nichts vergeben, wenn sie *rebus sic stantibus* lediglich erklärt hätte, sie sehe keinen Anlaß, bei neuen Mitgliedern Truppen und Gerät zu stationieren.

46 Ebenda, Abschnitt 58.

47 Im Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990, Artikel 5 (3) heißt es: „Nach dem Abschluß des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik und Berlins können in diesem Teil Deutschlands auch deutsche Streitkräfteverbände stationiert werden, die in gleicher Weise militärischen Bündnisstrukturen zugeordnet sind wie diejenigen auf dem übrigen deutschen Hoheitsgebiet, allerdings ohne Kernwaffenträger. Darunter fallen nicht konventionelle Waffensysteme, die neben konventionellen andere Einsatzfähigkeiten haben können, die jedoch in diesem Teil Deutschlands für eine konventionelle Rolle ausgerüstet und nur dafür vorgesehen sind. Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen und deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt.“ Vgl. zu den schwierigen Verhandlungen über diesen Punkt Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 786 ff., insbes. S. 865 ff.

48 Vgl. Kamp (Anm. 7), S. 24/25.

Es hieße schon den Bogen überspannen, folgerte man aus der Tatsache, daß Rußland nichts gegen in Polen im Rahmen des PfP-Programms übende NATO-Einheiten einzuwenden hat, daß es im Falle einer polnischen NATO-Mitgliedschaft auch NATO-Truppen dort dauerhaft stationiert akzeptieren würde. Reaktionen, wie die Gratschows, der für den Fall der Dislozierung von Nuklearwaffen in Polen eine weitere (oder wieder?) nukleare Ausrüstung des ehemaligen Ostpreußen (Militärbezirk Kalinigrad) ankündigte,⁴⁹ lassen überdies klar erkennen, daß damit eine Neuauflage des Kalten Krieges programmiert wäre.

2.7 Fazit

Die Studie hinterläßt sowohl für die Befürworter wie die Gegner einer Ost-Erweiterung der NATO verschwommene Perspektiven. Damit trägt sie weder zur Verbesserung der Lage der potentiellen Beitrittskandidaten noch der Beziehungen zwischen dem Bündnis und Rußland bei, sondern enttäuscht die Hoffnungen der einen und weckt neue Befürchtungen bei den anderen. Die dehn- und interpretierbaren Kriterien für die Einladung von Beitrittskandidaten lassen erkennen, daß die gegenwärtigen Mitgliedsländer es keineswegs eilig damit haben, die Allianz zu vergrößern. Die Voraussetzung der Lösung von ethnischen oder externen territorialen Streitigkeiten, die Bedingung der Interoperabilität und nicht zuletzt das Erfordernis, einen Beitrag zu den Bündnisaufgaben leisten zu können, ermöglichen es, Neuaufnahmen auf unabsehbare Zeit hinauszuzögern.

Der Verdacht, genau darum gehe es, wird durch das Kommuniqué des NATO-Minister Rates vom 5. 12. 1995 erhärtet. Für das Jahr 1996 besteht der Erweiterungsplan in einem „intensivierten Dialog“ mit den beitragswilligen Partnern. Dabei sollen die Partner mehr darüber lernen, was die NATO-Mitgliedschaft für sie bedeuten würde. Auf seiten der Allianz will man sich größere Klarheit darüber verschaffen, was die möglichen Neumitglieder einbringen können und was nicht. Derweil sollen über die Partnerschaft für den Frieden weitere praktische Schritte getan werden, um den Beitritt zu erleichtern. Der Ministerrat soll im Dezember 1996 einen „Progress Report“ entgegennehmen; es ist also keineswegs gesagt, daß die Dialogphase dann bereits abgeschlossen ist. Auch stellt das Kommuniqué klar, daß die Eröffnung eines solchen Dialogs keineswegs eine spätere Einladung zum Beitritt präjudiziert.⁵⁰ Vielleicht signalisiert die Tatsache, daß in diesem neuen Dokument der Zusammenarbeit im NAKR und der Partnerschaft für den Frieden weit mehr Raum gewidmet wird als der Erweiterung, daß diese Formen der Kooperation gegenüber der Beitrittsoption wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden sollen. Jedenfalls ist deutlich geworden, daß eine alsbaldige Beitrittsserie nicht mehr im Gespräch ist.

Dies entspricht auch den Interessen der meisten europäischen NATO-Mitglieder, die vor den Konsequenzen einer Erweiterung zurückscheuen, ohne sich offen dagegen auflehnen zu wollen. Zugleich erlaubt der Hinweis auf den „parallelen Prozeß“ von NATO- und EU-

⁴⁹ Vgl. FAZ v. 4.4.1995, S. 1.

⁵⁰ NATO Press Service, Press Communiqué M-NAC-2(95) 118, S. 5; vgl. auch Gebhardt von Moltke, NATO moves toward enlargement, in: NATO Review, Januar 1996, S.3-6.

Erweiterung auch, die Beitrittsverhandlungen zur Union aus Furcht vor einer vollständigen Öffnung der Märkte für konkurrenzfähige Produkte aus Mittel- und Osteuropa, vor einer Umwidmung oder Erweiterung der Regional- und Strukturfonds zu verschleppen. Dieser Vorwurf trifft in vollem Umfang auch Deutschland, dessen EU-Erweiterungsrhetorik in auffälligem Gegensatz zu der Blockadepolitik der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik steht, die zweifellos Voraussetzung für die Aufnahme der Visegrad-Staaten ist.

Aber auch die USA sind mit dieser Politik bestens bedient. Die Administration erreicht die erwünschte Neu-Rechtfertigung des Atlantischen Bündnisses und kann gegenüber den eifrigen Lobbyisten der Osteuropa-Organisationen auf den grundsätzlichen Erweiterungsbeschluß verweisen, ohne die harzige Debatte über die Ratifikation eines neuen NATO-Vertrages selbst in einer eventuellen zweiten Amtszeit Clintons fürchten zu müssen. Die republikanische Opposition kann gegenüber den Lobbies auf ihren erfolgreichen politischen Druck verweisen und die Administration dafür kritisieren, daß alles zu langsam ginge, ohne ihren Wählern in einer Ratifikationsdebatte sagen zu müssen, welche Implikationen die Erweiterung für die amerikanische Verteidigungspolitik hätte.⁵¹

Für die Beitrittskandidaten ist das Ergebnis denkbar schlecht. Die hohen Anforderungen werden sie veranlassen, unverhältnismäßig viel für das Militär aufzuwenden und dabei für ihren gesellschaftlichen Wandel zu funktionierenden Demokratien wichtige zivile Investitionen hintanzustellen. Ausgerechnet das Offizierskorps, der vielleicht am stärksten in den alten Verhältnissen sozialisierte Teil der gesellschaftlichen Elite, wird dabei gestärkt. Der Eintritt in die EU, das eigentliche Hilfsmittel zur gesellschaftlichen und politischen Stabilisierung, gerät außer Sicht. Zugleich eröffnet sich vor allem für Polen die unerfreuliche Aussicht, NATO-Frontstaat mit einer massiven, auch nuklearen russischen Vorne-Stationierung nahe der eigenen Grenze zu werden und die Reintegration von Belarus in die Rußländische Föderation zu beschleunigen und damit eine weitere gemeinsame Grenze mit Rußland zu erhalten.

In Rußland bestärkt die Studie diejenigen, die dem Westen das Schlimmste zutrauen. Die Aussicht auf eine mögliche Stationierung von auswärtigen Truppen und (amerikanischen) Kernwaffen in den neuen Mitgliedstaaten - obwohl weder geplant noch von irgendjemandem gewollt - wird von den russischen Verteidigungsplanern als Bedrohung wahrgenommen. Sie spielt denjenigen in die Hände, die von den Rüstungskontrollverträgen - von INF über KSE bis zu START II und CWC - sowieso nie etwas gehalten haben. Daß die NATO derartige Stationierungsschritte nicht kategorisch ausgeschlossen und Rußland entsprechende bindende Vereinbarungen angeboten hat, ist angesichts der aus den 2+4-Verhandlungen hinreichend bekannten russischen Empfindlichkeiten und Befürchtungen schon mehr als nachlässig: es ist politische Dummheit. Die Studie ist ein weiterer Schritt in die regressive Umgestaltung der europäischen Sicherheitslandschaft und somit Teil eines säkularen strategischen Fehlers der westlichen Staatengemeinschaft.⁵²

⁵¹ Vgl. zu dieser Problematik Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 52, Nr. 12, 26.3.1995, S. 152/3.

⁵² Hierzu ausführlich Ernst-Otto Czempel, NATO erweitern oder OSZE stärken? HSFK-Standpunkte 4, Juni 1995.

3. Die NATO und die Rüstungskontrolle: Bündnis-Erweiterung und KSE-Vertrag

3.1 Einführung

Der KSE-Vertrag⁵³ wurde Ende der achtziger Jahre noch unter den Bedingungen des Ost-West-Konfliktes ausgehandelt. Grundlegende Prinzipien für die Verhandlungen bildeten die Parität und der Bündnisansatz. Teilnehmer sind die Mitgliedstaaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Pakts, einschließlich der im Vertragsgebiet liegenden Nachfolgestaaten der Sowjetunion, ohne die baltischen Republiken. Der Anwendungsbereich des Vertrages umfaßt das Territorium der beiden Allianzen in Europa vom Atlantik bis zum Ural (ohne Baltikum). Es werden fünf Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber) der an Land stationierten Streitkräfte begrenzt. 1992 wurde er durch die KSE 1A-Schlußakte ergänzt, personelle Höchststärken⁵⁴ für die Streitkräfte jedes einzelnen Vertragsstaates festlegt.⁵⁵ Jede der beiden Staatengruppen darf im Rahmen des Vertrages nicht mehr als 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriesysteme, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Kampfhubschrauber besitzen. Das Gebiet beider Staatengruppen ist in je vier Regionen (Zentralregion, Region Mitte, Erweiterte Region Mitte, Flankenregion) mit zusätzlichen regionalen Höchstgrenzen unterteilt, um eine zu starke Konzentration von Truppen zu verhindern. Nach der Hinlänglichkeitsregel darf kein Staat mehr als ungefähr ein Drittel der Gesamtstärke beider Staatengruppen besitzen. Die Präsenzregel legt fest, daß ein bestimmter Anteil der Ausrüstung in ständigen Depots zu lagern ist. Zur Überprüfung der Reduzierungen und nationalen Streitkräfteh Höchststärken wurden obligatorische Vor-Ort-Inspektionen vereinbart. Schließlich wurde die Gemeinsame Beratungsgruppe geschaffen, um Probleme bei der Umsetzung einvernehmlich zu regeln.

Ursprünglich sollte der Vertrag die konventionellen militärischen Asymmetrien in Europa abbauen, Parität zwischen den Bündnissen auf niedrigerem Niveau schaffen und die Gefahr einer umfassenden Offensive oder eines Überraschungsangriffes beseitigen. Doch die politischen Umwälzungen schufen eine radikalere Veränderung der sicherheitspolitischen Situation in Europa, als dies mit dem KSE-Vertrag beabsichtigt war: Die Vereinigung

⁵³ Vgl. PIB (Hg.), Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bonn 1991; im folgenden als „KSE-Vertrag“ zitiert.

⁵⁴ Im folgenden wird zur besseren Unterscheidung bei nationalen Begrenzungen der Begriff der „Höchststärke“ und bei Beschränkungen von Regionen und Staatengruppen der Begriff „Obergrenze“ verwendet.

⁵⁵ Bei der KSE 1A-Schlußakte war der Bündnisansatz und das Paritätsprinzip schon nicht mehr anwendbar. Außerdem ist dieses Rüstungskontrollabkommen im Unterschied zum KSE-Vertrag nur noch politisch verbindlich. Die Vereinbarung trat zeitgleich mit dem KSE-Vertrag am 17. Juli 1992 vorläufig und 120 Tage später endgültig in Kraft. Vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, in: Bulletin, Nr. 79 v. 17.7.92, S. 753-759.

beider Teile Deutschlands, die Auflösung des östlichen Bündnisses, der Zerfall der Sowjetunion, der Abzug aller - jetzt russischen - Stationierungstruppen aus Ostmitteleuropa.

Die politischen Veränderungen wirkten sich bereits auf die Verhandlungen zum KSE-Vertrag aus. Schon 1989 wurde die Stationierungsregel, die Höchststärken für die amerikanischen und russischen Stationierungstruppen in Europa vorsah, aufgegeben. Deutschland mußte 1990 separate Beschränkungen für seine Streitkräfte akzeptieren, um den Weg für die Vereinigung freizuräumen.⁵⁶ Zudem stand schon vor der Unterzeichnung des KSE-Vertrages (19. November 1990) fest, daß das östliche Bündnis sich auflösen würde. Als Ersatzlösung wurde in der Schlußphase der Verhandlungen auf der Basis der Bündniszugehörigkeit das Konzept der Staatengruppen eingeführt. Zwar entfielen damit zwei zentrale Pfeiler des Vertrags (Bündnisansatz und Parität zwischen den Bündnissen), jedoch hielten zunächst alle Delegationen im wesentlichen an dieser Fiktion fest, um Neuverhandlungen mit ungewissem Ausgang zu vermeiden.

Der Zerfall der Sowjetunion 1991 hat Korrekturen noch vor Inkrafttreten des Vertrags erzwungen. Die Gemeinsame Beratungsgruppe gab im Oktober 1991 dem Wunsch der baltischen Staaten statt, sie von der Mitgliedschaft in Rechtsnachfolge der Sowjetunion zu entbinden und ihr Territorium aus dem Vertrag herauszunehmen.⁵⁷ Die acht betroffenen Nachfolgestaaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Kasachstan) haben die Rechtsnachfolge für den KSE-Vertrag anerkannt und die Höchststärken der früheren UdSSR im Abkommen von Taschkent (15. Mai 1992) unter sich aufgeteilt.⁵⁸

Parallel zu den Verhandlungen der sowjetischen Nachfolgestaaten beriet die Gemeinsame Beratungsgruppe in Wien über ein neues Dokument, das den Vertrag an die neue sicherheitspolitische Situation anpassen sollte. Es wurde am 5. Juni 1992 von den Vertrags-

⁵⁶ Vgl. „Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Personalstärke der deutschen Streitkräfte“ in: Rüdiger Hartmann, Wolfgang Heydrich, Nikolaus Meyer-Landrut, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden 1994, S. 470; im folgenden als „KSE-Kommentar“ zitiert.

⁵⁷ Die gerade unabhängig gewordenen baltischen Staaten lehnten es aus politischen Gründen ab, ihren Teil der Rechtsnachfolge nach dem Zerfall der UdSSR anzutreten. Sie begründeten dies damit, daß sie sich weder als Teil der ehemaligen Sowjetunion noch als Mitglied der östlichen Staatengruppe ansehen lassen wollten. Da die potentielle militärische Stärke dieser drei Staaten als unbedeutend einzuschätzen war, war schließlich auch Rußland bereit, ein in der Grauzone des Völkerrechts anzusiedelndes Verfahren zu akzeptieren, um diese Staaten nicht zu Teilnehmern am KSE-Vertrag werden zu lassen und ihr Territorium auszuklammern. Um einer außerordentlichen Konferenz mit entsprechenden Vertragsänderungen und dem dafür notwendigen Ratifizierungsverfahren aus dem Weg zu gehen, einigte man sich in der Gemeinsamen Beratungsgruppe auf eine gemeinsame rechtsverbindliche Erklärung. Vgl. KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 215-217.

⁵⁸ Vgl. ausführlicher Pal Dunay, CFE and the CIS: The Difficult Road to Ratification, PRIF-Report No. 29, Frankfurt/M 1993. Da ein südwestlicher Zipfel Kasachstan in das Anwendungsgebiet des KSE-Vertrages hineinreicht, ist es zwar Mitglied, hat dort aber keine vertragsrelevanten Waffen stationiert.

staaten unterzeichnet.⁵⁹ In diesem Dokument wird die Auflösung des östlichen Bündnisses festgestellt und das schon in der Schlußphase der Verhandlungen eingeführte Konzept der Staatengruppen als Ersatzlösung für den Bündnisansatz anerkannt.

Außerdem fordert Rußland, unterstützt von der Ukraine, seit 1993 die Aufhebung oder Änderung der Flankenregel und begründet dies mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage und den Konflikten im Kaukasus. Nach langem Zögern haben die westlichen Staaten im Sommer 1995 diese Forderung akzeptiert und sich mit Rußland verständigt, das Problem durch eine Verkleinerung der Flankenregion zu lösen. Eine endgültige Einigung steht noch aus.⁶⁰ Eine Diskussion über die Verknüpfung der Flankenproblematik mit der Erweiterung der NATO Anfang 1995 erwies sich bald als Sackgasse.⁶¹ Das Flankenproblem ist im Vergleich zur NATO-Erweiterung von regional und politisch nachgeordneter Bedeutung. Eine Verknüpfung hätte zu einer grundlegenden Revision des Vertrages und damit zu seiner Erosion führen können. Außerdem steht die Lösung der Flankenfrage jetzt an, während der Zeitpunkt für eine Erweiterung der NATO noch im Ungewissen liegt. Rußland und die NATO haben daher, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, eine Verknüpfung zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt.⁶²

3.2 NATO und KSE-Vertrag

Die NATO ist zwar nicht Teilnehmer oder Mitunterzeichner des KSE-Vertrages, aber in vielfacher Weise mit seiner Entstehung und Umsetzung verbunden. Die High Level Task Force (HLTF), die sich aus hochrangigen politischen Vertretern der NATO-Staaten zusammensetzt, hat das Mandat und die Vertragsverhandlungen im wesentlichen konzipiert und koordiniert. Auch künftig soll die HLTF (auf amerikanischen Wunsch) die alleinige Zuständigkeit für die Steuerung und Koordinierung der Rüstungskontrollpolitik des Bündnisses behalten. Weiterhin wurde 1992 ein NATO-eigenes Verifikationsdatenzentrum geschaffen und damit eine solche Einrichtung auf KSZE-Ebene verhindert.⁶³ Das Zentrum wertet die Berichte aller Inspektionsteams der NATO-Teilnehmerstaaten aus und stellt sie allen KSE-Vertragsstaaten zur Verfügung.

⁵⁹ Siehe ausführlich: KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 223-228, sowie „Schlußdokument der Außerordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa“ (Osloer Dokument) vom 5. Juni 1992, in: ebenda, S. 532-540.

⁶⁰ Vgl. ausführlich Hans-Joachim Schmidt, Die Flankenfrage. Anfang vom Ende der konventionellen Rüstungskontrolle? HSFK-Standpunkte 13, November 1995.

⁶¹ Vgl. Jane. M. O. Sharp, Let's Make a Deal: NATO and CFE, in: The Bulletin of the Atomic Scientists, 2/95, S. 19-21; Richard A. Falkenrath, Resolving the CFE Flank Dispute, in: Arms Controls Today, 4/95, S. 20.

⁶² Vgl. o.A., KSE-Vertrag nicht mit NATO-Erweiterung verbinden, in: FAZ, 22.9.95, S.1.

⁶³ Im Rahmen des Regionalen Stabilisierungsabkommens für das ehemalige Jugoslawien (Anhang 1B des Friedensvertrages von Dayton) hat die OSZE allerdings die Aufgabe einer Rüstungskontrollagentur übernommen.

Die Bündnisse wurden bis zum 5. Juni 1992 im Vertrag mehrmals erwähnt. Die Präambel stellte - auf sowjetisches Betreiben - ausdrücklich einen Bezug zwischen den Bündnissen und dem KSE-Vertrag her, allerdings mit dem Zusatz, daß es allen Vertragsstaaten freigestellt ist, Mitglied „eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein“.⁶⁴ Im Osloer Dokument vom 5. Juni wird zudem einschränkend festgestellt, daß der „Warschauer Vertrag nicht mehr in Kraft ist“.⁶⁵

In Artikel XXI wird (auf sowjetischen Wunsch) betont, daß jeder Teilnehmerstaat um eine „Außerordentliche Konferenz“ aller Mitglieder ersuchen kann, wenn ein Staat seine Staatengruppe verläßt oder ihr beitrifft.⁶⁶ Die UdSSR wollte damit verhindern, daß durch den Austritt eines osteuropäischen Landes die Obergrenzen der östlichen Staatengruppe ins Wanken geraten. Der Begriff „Gruppe von Vertragsstaaten“ bezeichnete in Artikel II bis zur Unterzeichnung der Osloer Erklärung (5. Juni 1992) die Mitglieder der dort in Kurzform erwähnten Allianzverträge.⁶⁷ Die Neuformulierung dieses Absatzes von Artikel II im

⁶⁴ Absatz 9 der Präambel lautet wie folgt: „Eingedenk dessen, daß sie den Brüsseler Vertrag von 1948, den Washingtoner Vertrag von 1949 oder den Warschauer Vertrag unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, und das Recht haben, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein.“ Zitiert nach: KSE-Vertrag (Anm. 53), S. 24. Siehe auch KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 72.

⁶⁵ Im Osloer Dokument heißt es hierzu in der „Anlage A“ wörtlich: „Im Hinblick auf den neunten Absatz der Präambel des Vertrages wird festgestellt, daß der Warschauer Vertrag von 1955 nicht mehr in Kraft ist, und daß einige der Vertragsstaaten der in Absatz vier angeführten ersten Gruppe diesen Vertrag nicht unterzeichnet haben oder ihm nicht beigetreten sind.“ Zitiert nach: KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 534. Die Bedeutung dieser Feststellung ist offen. Während auf der einen Seite in Verbindung mit der im Osloer Dokument vorgenommenen Neuformulierung von Artikel II, Absatz 1, Buchstabe A darin die Aufkündigung des Bündnisansatzes gesehen wird, ist zugleich darauf aufmerksam zu machen, daß mit der Feststellung, der östliche Bündnisvertrag sei nicht mehr in Kraft, noch nicht gesagt ist, er habe keinerlei Bedeutung mehr für den Vertrag (selbst wenn seine Bedeutung auch dadurch eingeschränkt wird, daß die Nachfolgestaaten der UdSSR ihm nicht beitreten oder ihn unterzeichnen konnten). Zudem wird im Osloer Dokument nichts zu den gleichfalls in der Präambel erwähnten westlichen Bündnisverträge ausgesagt. Aufgrund der Außerkraftsetzung des östlichen Bündnisses kann das nun heißen, daß damit auch die westlichen Bündnisverträgen keine Bedeutung mehr für den Vertrag besitzen. Genaugot läßt sich aber auch argumentieren, daß die westlichen Bündnisverträge weiterhin Bestandteil der Präambel sind, solange nichts Gegenteiliges von allen Teilnehmern beschlossen wird. Der Status der westlichen Bündnisverträge ist deshalb unklar, solange nicht durch weitere Dokumente die Bedeutung der Feststellung eindeutig bestimmt werden kann. Der Text spiegelt das Dilemma der Verhandlungsdelegationen wider, einerseits den Vertrag an die neue sicherheitspolitische Lage anpassen zu wollen, andererseits aber den Vertragsinhalt nicht so weit zu verändern, daß eine erneute Ratifikationsprozedur mit ungewissem Ausgang notwendig werden könnte.

⁶⁶ Vgl. KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 34.

⁶⁷ Ebenda, S. 26. Im Vertragstext hieß es wörtlich: „Der Begriff ‘Gruppe von Vertragsstaaten’ bezeichnet die Gruppe von Vertragsstaaten, die den Warschauer Vertrag* von 1955 unterzeichnet haben, und die sich aus der Republik Bulgarien (...) und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken zusammensetzt, oder die Gruppe von Vertragsstaaten, die den Vertrag von Brüssel** von 1949 oder den Vertrag von Washington*** von 1949 unterzeichnet haben oder diesen Verträgen beigetreten sind, und die sich aus dem Königreich Belgien (...) und den Vereinigten Staaten von Amerika zusammensetzt.“ Zitiert nach: KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 344. Die Allianzverträge wurden nur in ihrer Kurzform erwähnt, um die Bedeutung der Bündnisse herabzusetzen, und erst in

Osloer Dokument enthält hingegen keinen Hinweis mehr darauf.⁶⁸ Das wird von vielen westlichen Delegationen als endgültige (implizite) Abkehr vom Bündnisansatz interpretiert.⁶⁹ Eindeutig ist dies aber nicht, da die Teilnehmerstaaten es bisher nicht gewagt haben, sich explizit von den Bündnisverträgen zu distanzieren. Damit sollte eine erneute Ratifikation vermieden werden.

Nach Artikel XXI kann eine „Außerordentliche Konferenz“ einberufen werden, wenn ein (ost)mitteleuropäischer Staat seine östliche Staatengruppe verläßt. Strittig ist aber, ob eine „Außerordentliche Konferenz“ auch dann noch einberufen werden kann, wenn ein (ost)mitteleuropäischer Staat der NATO beitrifft, gleichzeitig aber weiterhin Mitglied der östlichen Staatengruppe bleibt. Viele westliche Delegationen, darunter auch die deutsche, halten nach den einvernehmlichen Änderungen des KSE-Vertrages durch das Osloer Dokument ein solches Vorgehen für völkerrechtlich zulässig. Es wird sogar argumentiert, daß sich der Verbleib in der östlichen Staatengruppe bei einem gleichzeitigen NATO-Beitritt politisch auch als Zugeständnis an Rußland darstellen ließe, da ein vollständiger Übertritt in das westliche Lager nicht stattfände. Danach wäre der NATO-Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten solange kein Problem, solange diese Länder die östliche Staatengruppe nicht verlassen. Diese Vertragsauslegung ist überaus einseitig, da der Bündnisbezug im KSE-Vertrag bisher nicht zweifelsfrei beseitigt wurde.

In der NATO-Erweiterungsstudie macht die NATO zwar darauf aufmerksam, daß sie den KSE-Vertrag als einen Eckpfeiler der europäischen Sicherheit ansieht. Sie bezieht dann aber die Position, daß aus völkerrechtlicher Sicht die Erweiterung keinen Einfluß auf den Vertrag habe.⁷⁰ Jedoch wird eingeräumt, daß Auswirkungen auf den Vertrag erst bewertet

einer Anmerkung mit vollen Namen aufgeführt. Hier war es Ungarn, das ausdrücklich auf der Erwähnung der Allianzverträge bestand.

68

Im Osloer Dokument heißt es in der Anlage A, Absatz 4 wörtlich: „Für die in Artikel II Absatz 1 Buchstabe A genannten ‘Gruppen von Vertragsstaaten’ gilt folgende Zusammensetzung als vereinbart:

„aus den Republiken Armenien (...) und der Republik Ungarn’ und ‘aus dem Königreich Belgien (...) und den Vereinigten Staaten von Amerika’.“ Zitiert nach: KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 534. Da jeder Hinweis auf die Bündnisverträge fehlt, sind auch hier unterschiedliche Interpretationen möglich: Einmal können die fehlenden Hinweise zu den Bündnisverträgen als impliziter Verzicht auf den Bündnisbezug gedeutet werden. Zum anderen können sich die Änderungen nur auf den Text in den Anführungszeichen beziehen. Damit würde auch für diesen neuformulierten Text zunächst nur die Außerkraftsetzung des östlichen Bündnisvertrages in der Präambel gelten. Ansonsten bleibt die Frage der Bündnisverträge und des Bündnisbezugs offen (siehe ausführlich Anm. 65).

69

Auch die Bedeutung des den Bündnisansatz ersetzenden Staatengruppenansatzes ist umstritten. Viele westliche Delegationen sehen in ihm nur noch einen Rahmen, der keine zentralen Funktionen mehr für den Vertrag besitzt, zumal die östliche Vertragsgruppe ihr Aufteilungsdokument „Vereinbarungen über Höchststärken für konventionelle Waffen und Ausrüstungen in Verbindung mit dem KSE-Vertrag“ im Zuge der Auflösung des östlichen Bündnisses nur unterzeichnet (Budapest 3.11.90) und nicht mehr ratifiziert hat. Entscheidend seien dagegen die nationalen Anteilshöchststärken nach Artikel VII, da sie völkerrechtlich bindend von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert wurden. Vgl. Wolfgang Zellner, Von der Stagnation zur Krise, in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Friedhelm Solms (Hg.), Friedensgutachten 1995, S. 293 und KSE-Kommentar (Anm. 56), S. 60, 74, 227-228.

70

Vgl. NATO Information Office (ed.), Study on NATO Enlargement, Brüssel, September 1995, hektographiertes Manuskript, Ziffer 21.

werden könnten, wenn es zu einer Aufnahme neuer Mitglieder käme. Da Zeitpunkt und Umfang der Erweiterung noch unbekannt seien, brauche diese Frage jetzt nicht geklärt zu werden.

Mit der einseitigen legalistischen Abwehr einer Diskussion über die Folgen der NATO-Erweiterung auf den KSE-Vertrag macht es sich die NATO zu leicht. So werden die schon bestehenden Befürchtungen auf russischer Seite nur verstärkt. Denn die Erweiterung wird politisch die Materie des KSE-Vertrages berühren. Die NATO hätte daher besser erklärt, die Aufnahme neuer Mitglieder werde auch unter Beachtung der KSE-Obergrenzen erfolgen. Das würde ja Verhandlungen über eine Modifikation keineswegs ausschließen.⁷¹ Damit hätte die NATO den russischen Ängsten und Bedenken wesentlich besser begegnen können.

Von russischer Seite ist gefordert worden, die Waffenkontingente ostmitteleuropäischer Länder nach ihrem NATO-Beitritt auf die NATO-Obergrenzen anzurechnen.⁷² Russische Diplomaten haben angedeutet, daß ihr Land vom Vertrag zurücktreten könnte, sollten die zusätzlichen Waffenkontingente der Beitrittsländer nicht von der NATO berücksichtigt werden. Nach der Auflösung des östlichen Bündnisses und dem Zerfall der Sowjetunion ist diese Sichtweise verständlich und begründet. Aus russischer Sicht muß der Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten zur NATO ohne gleichzeitigen Wechsel der Staatengruppe politisch als Umgehung des KSE-Vertrages erscheinen, weil die NATO hier für sie vorteilhafte Halbheiten propagiert, während sie sonst auf die Erfüllung aller Rechte und Pflichten der neuen Mitgliedsländer pocht. Nachdem die NATO durch die sicherheitspolitischen Veränderungen nicht nur die Parität, sondern sogar das eindeutige quantitative und qualitative militärische Übergewicht in Europa gewonnen hat, stellt sich die Frage, wozu der zusätzliche militärische Machtgewinn mit dem Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder unter kooperativeren Sicherheitsbedingungen eigentlich dienen soll. Selbst wenn die juristischen Argumente, der NATO-Beitritt sei für den KSE-Vertrag ohne Belang, solange die Beitrittsländer Mitglieder der östlichen Staatengruppe bleiben, stichhaltig wäre, wäre es politisch ein schwerer Fehler, die Sicherheitsinteressen Rußlands in dieser Frage zu übergehen.

Für Rußland ist der KSE-Vertrag nach den politischen und militärischen Veränderungen in Osteuropa zu einem zentralen Steuerungselement der militärischen Macht der NATO geworden. Nutzt die NATO den Beitritt osteuropäischer Staaten zur Überschreitung der Obergrenzen der westlichen Staatengruppe, wird der KSE-Vertrag aus russischer Sicht seine Funktion als ein Strukturelement der europäischen Sicherheit verlieren und allenfalls noch für nachgeordnete Sicherheitsaufgaben (Information zu und Kontrolle von nationalen Streitkräften) taugen. Rußland steht dann vor der Wahl, ihn entweder wegen dieses zentra-

⁷¹ Nach Artikel XXI des KSE-Vertrages kann auch eine Änderungskonferenz einberufen werden, wenn wenigstens drei Mitgliedsstaaten sie befürworten. Bisher ist dieses Instrument aber noch nicht angewendet worden.

⁷² Vgl. ungenannt bleibender russischer Diplomat in: The Arms Control Reporter, 12/95, 5.407.B.529.

len Bedeutungsverlustes aufzukündigen⁷³ oder diesen einschneidenden Funktionswandel hinzunehmen.

Angesichts der drastischen sicherheitspolitischen Veränderungen in Osteuropa ist ein weiterer militärischer Machtzuwachs für die Sicherheit der NATO überflüssig. Eine Erklärung für die Hartnäckigkeit des westlichen Bündnisses in dieser Frage könnte darin liegen, daß sich seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes auch das Verhältnis zwischen den USA und den westeuropäischen Verbündeten zu verändern beginnt. Dabei geht es nicht nur um eine neue Lastenteilung und eine größere Eigenständigkeit der westeuropäischen Staaten im Bündnis; vielmehr reagiert man auch auf die Einstellung der ultrakonservativen Mitglieder des US-Kongresses, für die die NATO nur noch einen untergeordneten Stellenwert besitzt. Im Lichte dieser Entwicklung kann der westeuropäische Pfeiler durch verstärkte militärische Integration (WEU, Eurocorps) und durch die Aufnahme neuer Mitglieder gestärkt werden. Die militärischen Beschränkungen des KSE-Vertrages für die westliche Staatengruppe sind für eine solche Zielsetzung ein Hindernis. Gerade Frankreich, das schon während der Verhandlungen zum KSE-Regionalkonzept die EG-Staaten frei von regionalen Beschränkungen halten wollte und jetzt die Aufhebung des Staatengruppenansatzes fordert, setzt sich mit Nachdruck für den Ausbau des europäischen Pfeilers in der NATO ein.

3.3 Auswirkungen der NATO-Erweiterung auf den KSE-Vertrag

Wie immer man die völkerrechtliche Auslegung des KSE-Vertrages in dieser Frage beurteilt: solange die NATO-Staaten an der sicherheitspolitischen Kooperation mit der Russischen Föderation interessiert sind, werden sie russischen Wünschen entgegenkommen müssen. In diesem Punkt besteht auch weitgehende Einigkeit in der NATO. Umstritten sind Art und Umfang des westlichen Entgegenkommens. Das gilt auch für Änderungen des KSE-Vertrages, die der Russischen Föderation die Annahme der NATO-Erweiterung erleichtern könnten. Dabei ist der KSE-Vertrag nur eines von vielen Instrumenten. Denn in diesem Zusammenhang geht es auch um die mögliche Stationierung westlicher Truppen und Nuklearwaffen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten und um die weitere Lieferung von russischen Waffen und Ersatzteilen in diese Länder, die mittels bestehender Rüstungskontrollvereinbarungen nicht zu regeln sind.

Dabei bietet der Vertrag auf der Basis der bestehenden nationalen Höchststärken, regionalen Obergrenzen und Beschränkungen der Staatengruppen durchaus Möglichkeiten für ein westliches Entgegenkommen. Denn die tatsächlichen Waffenbestände der meisten westlichen KSE-Mitgliedstaaten liegen inzwischen deutlich unter den vertraglich vereinbarten Höchststärken. Die Absenkung der verbindlichen Höchststärken der NATO-Staaten auf ihre tatsächlichen Bestände könnte daher helfen, die defensiven Absichten des Bünd-

73

Rußland kann sich in diesem Zusammenhang mit einiger Plausibilität auf den Rebus-Sic-Stantibus-Grundsatz berufen, wonach vertragliche Verpflichtungen erlöschen, wenn sich die Geschäftsgrundlage des infrage stehenden Rechtsinstruments grundlegend geändert hat.

nisses unter Beweis zu stellen und die Obergrenzen der westlichen Staatengruppe trotz des Beitritts neuer Staaten zur NATO nicht zu überschreiten.

**De-jure-Überschreitungen der Obergrenzen der westliche Staatengruppe
nach Beitritt der Visegrad-Staaten⁷⁴**

	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampf- hubschrauber	Kampf- flugzeuge
Staatengruppen- obergrenzen	20.000	30.000	20.000	2.000	6.800
NATO- Höchstgrenzen *	19.142	29.822	18.286	2.000	6.662
Höchststärken der Visegrad-Staaten	4.000	5.900	3.600	314	985
Überschreitung mit Visegrad-Staaten absolut	3.142	4.722	1.886	314	847
Überschreitung in %	16	16	9	16	12

* Die NATO-Staaten haben 1990 die ihnen zustehenden Obergrenzen nicht voll ausgeschöpft.

Die vorstehende Tabelle zeigt, daß mit dem Beitritt der Visegrad-Staaten die vertraglichen Obergrenzen der westlichen Staatengruppe im Durchschnitt um fast 14 Prozent überschritten werden. Diese Prozentzahl ist nur deswegen so niedrig, weil die NATO-Staaten die ihnen erlaubten Obergrenzen bisher nicht voll ausschöpfen. Soll die Obergrenze der westlichen Staatengruppe auch künftig eingehalten werden, bleibt zu klären, in welchem Umfang der Abbau zusätzlicher Waffenpotentiale in den einzelnen KSE-Regionen möglich ist.

3.3.1 Auswirkungen auf die Zentralregion⁷⁵

Schon bei der deutschen Vereinigung wurde entschieden, daß zunächst das betroffene Land und dann die betroffene Region für die Regelung der vertraglichen Folgen einer Änderung zuständig ist. Ähnlich wurde mit der Auflösung der UdSSR verfahren. Dieses Prinzip dürfte grundsätzlich auch für die NATO-Erweiterung gelten, zumal die Bundesrepublik und die übrigen Mitgliedsstaaten der Zentralregion den größten sicherheitspolitischen Vorteil daraus ziehen. Zunächst wird daher eine Lösung in der Zentralregion gesucht werden müssen.

⁷⁴ Eigene Berechnung nach KSE-Vertrag (Anm. 53), S. 21, 22. In dieser und den folgenden Tabellen sind die möglichen Auswirkungen auf die Depotregel noch nicht berücksichtigt.

⁷⁵ Die Zentralregion besteht bei der westlichen Staatengruppe aus den Benelux-Staaten und Deutschland und bei der östlichen Staatengruppe aus den Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn).

Überschreitung der vertraglichen Höchstgrenzen in der westlichen Zentralregion⁷⁶

	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampf- hubschrauber	Kampf- flugzeuge
Höchstgrenzen der westlichen Zentralregion	7.500	11.250	5.000	n.a.	n.a.
Höchststärken der Visegrad-Staaten	4.000	5.900	3.600	n.a.	n.a.
Überschreitung in %	53	52	72	n.a.	n.a.

Mit dem Beitritt aller Visegradstaaten würden in der Zentralregion der westlichen Staaten-Gruppe die Obergrenzen im Schnitt um fast 60 Prozent überschritten. Dies zwänge die NATO-Staaten zu weiteren Reduzierungen, um vertragskonform zu bleiben. Da die Potentiale der Benelux-Staaten für einschneidende Abrüstungsmaßnahmen kaum taugen und die britischen sowie französischen Stationierungstruppen aus politischen Gründen als sakrosankt anzusehen sind, müßten entweder die deutschen oder die amerikanischen Streitkräfte oder beide drastisch abgebaut werden, solange an den bisherigen Obergrenzen festgehalten werden soll. Würden die Reduzierungen im Verhältnis 1:1 nur auf die amerikanischen Stationierungstruppen und die Bundeswehr entfallen, müßten beide ihre Ausrüstung je nach Waffenkategorie nochmals um 50 bis 65 Prozent vermindern. Keines der beiden Länder ist alleine in der Lage, die anstehenden Reduzierungen zu verkraften. Entweder müßte dann die Bundeswehr aufgelöst oder die amerikanischen Streitkräfte vollständig aus Europa abgezogen werden. Derart gravierende Reduzierungen sind politisch nicht akzeptabel.

Trotzdem läßt sich die Differenz zwischen vertraglicher Höchststärke und aktuellem Bestand für eine begrenzte Kompensation zu nutzen.

Unterschreitung der Obergrenzen in der westlichen Zentralregion am 16.11.1995

	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie
Summe der Unterschreitungen in der westlichen Zentralregion (US-Bestände in Belgien und Niederlande noch nicht enthalten)	2.218	4.158	1.428
Überschreitung der Visegrad-Staaten	3.142	4.722	1.866

Auf den ersten Blick könnten so 70 Prozent der Panzer, fast 90 Prozent der gepanzerten Kampffahrzeuge und 75 Prozent der Artilleriesysteme der Visegradstaaten kompensiert

76

Eigene Berechnung nach KSE-Vertrag (Anm. 53), S. 21, 22. In diesen Zahlen ist noch nicht berücksichtigt, daß die NATO ihre Obergrenzen nicht voll ausnutzt.

werden. Jedoch sind in diesen Zahlen die US-Bestände in Belgien und den Niederlanden nicht enthalten. Außerdem werden die möglichen Verstärkungen aus den USA, Großbritannien und Frankreich nicht berücksichtigt. Deshalb wäre der tatsächliche Spielraum geringer. Rechnet man nur mit den aktuellen Beständen der belgischen, niederländischen und deutschen Streitkräfte, wäre bei den Panzern und der Artillerie lediglich eine 35prozentige und bei den gepanzerten Kampffahrzeugen eine knapp 30prozentige Kompensation möglich, wobei auf die Bundeswehr der Löwenanteil entfiel. Diese Option könnte folglich nur einen begrenzten Beitrag zur Problemlösung leisten.

3.3.2 Berücksichtigung weiterer westlicher Regionen

Soll an den Obergrenzen der westlichen Gruppe festgehalten werden, ist die Einbeziehung weiterer KSE-Regionen kaum zu umgehen. Dabei wäre es sinnvoll, zunächst über die Verteilung der Reduzierungen auf die einzelnen Regionen zu entscheiden und dann den Mitgliedsstaaten die weitere Aufteilung zu überlassen. Allerdings dürften die Mitgliedsländer der Flankenregion⁷⁷ und der Erweiterten Region Mitte⁷⁸ nur symbolische oder geringe Verminderungen akzeptieren (s.u.). Somit bleibt nur noch die Region Mitte⁷⁹. Doch auch dort werden nur begrenzte Abrüstungsmaßnahmen durchsetzbar sein, selbst wenn Frankreich aus finanziellen Gründen eine erneute Reduzierung seiner Streitkräfte plant. Eine längere Stationierung von NATO-Blauhelmtruppen in Bosnien dürfte bei den französischen und britischen Streitkräften den Widerstand gegen weitere Abrüstungsschritte stärken. Ausgehend von den aktuellen Beständen könnten die vier NATO-Länder der Region Mitte nur mit 18 Prozent bei den Panzern, 26 Prozent bei den gepanzerten Kampffahrzeugen und 8 Prozent bei der Artillerie zur Entlastung der NATO-Obergrenzen beitragen. Einschließlich der möglichen Reduzierungen in der westlichen Zentralregion ist das zu wenig.

3.3.3 Zusätzliche Reduzierungen bei den ostmitteleuropäischen Beitrittsstaaten

Wieweit die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten zu zusätzlichen Abrüstungsmaßnahmen bereit sind, hängt von der Reaktion Rußlands auf die NATO-Erweiterung ab. Gegenwärtig ist die russische Haltung über alle Parteigrenzen hinweg eindeutig negativ. Es gibt außerdem Äußerungen, daß Rußland die Region Kaliningrad aufrüsten und damit gegenüber Polen, den baltischen und nordischen Staaten Druck ausüben könnte.⁸⁰ Theoretisch könnte Rußland in Kaliningrad 3.500 Panzer, 5.350 gepanzerte Kampffahrzeuge

⁷⁷ Sie umfaßt in der westlichen Staatengruppe die Staaten Türkei, Griechenland, Norwegen und Island.

⁷⁸ Sie umfaßt in der westlichen Staatengruppe die Staaten Spanien und Portugal.

⁷⁹ Sie umfaßt in der westlichen Staatengruppe die Staaten Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Italien.

⁸⁰ So z.B. Sergej Schachrai, Vizepremier der Russischen Föderation, am 26.10.1995 vor Journalisten; ebenso Anton Surikow, Militärfachmann im russischen Institut für Verteidigungsfragen, am 2.10.1995, der sich auf Äußerungen im russischen Generalstab beruft.

und 1.400 Artilleriesysteme zusätzlich stationieren, ohne den KSE-Vertrag zu verletzen. Sollte Rußland dann noch taktische Nuklearwaffen an der weißrussischen Grenze stationieren, werden die ostmitteleuropäischen Staaten kaum Spielraum für eine zusätzliche Absenkung ihrer Höchststärken sehen. Unter solchen Bedingungen wären auch zusätzliche Abrüstungsmaßnahmen für die US-Streitkräfte und die Bundeswehr nicht durchzusetzen.

Sollte es dagegen gelingen, die NATO-Erweiterung in ein eher kooperatives sicherheitspolitisches Umfeld einzubetten, wird Rußland einerseits an einschneidenden Abrüstungsmaßnahmen der Beitrittsländer interessiert sein, um die potentielle Bedrohung durch die NATO-Erweiterung so klein wie möglich zu halten. Andererseits könnten derartige Verminderungen die Wahrscheinlichkeit einer Stationierung westlicher Truppen in Osteuropa erhöhen und eine Umrüstung der Streitkräfte der Beitrittsländer auf westliche Militärtechnik zum Schaden der russischen Rüstungsindustrie beschleunigen. Aus dieser Sicht sollten die Reduzierungen in Ostmitteleuropa eher geringer ausfallen. Denn die Erhaltung einer hohen Abhängigkeit von der russischen Rüstungsindustrie wäre ein stabilisierender Faktor und verschaffte der russischen Rüstungsindustrie zusätzliche Devisen. Rußland könnte ergänzend Garantien dafür fordern, den erweiterten westlichen Militärmarkt mit Waffen zu versorgen. Die russischen Interessen in dieser Frage sind also nicht eindeutig.

Die ostmitteleuropäischen Länder könnten ihrerseits eher an tiefen Einschnitten interessiert sein, um in Krisensituationen schneller militärische Unterstützung aus dem Westen zu erhalten und um die Umstellung auf westliche Militärtechnik zu erleichtern. Ob das allerdings westlichen Interessen entspricht, ist offen. Zwar würden drastische Einschnitte in Ostmitteleuropa die eigenen Streitkräfte von Reduzierungen verschonen. Jedoch wäre man bei zwischenstaatlichen Konflikten schneller mit der Einforderung der Beistandsgarantie konfrontiert. Auch hier liegen die Interessen keineswegs eindeutig klar.

Auch bei den ostmitteleuropäischen Staaten ist zu beobachten, daß sie aus finanziellen Gründen ihre KSE-Höchststärken zum Teil deutlich unterschreiten:

Summe der Unterschreitungen der nationalen Höchststärken der Visegrad-Staaten am 16.11.1995⁸¹

Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampf- flugzeuge	Kampf- hubschrauber	Summe	in %
14	794	39	140	107	1.098	5,5

Jedoch wären momentan nur bei den gepanzerten Kampffahrzeugen mit 17 Prozent, den Kampfflugzeugen mit 45 Prozent und den Kampfhubschraubern mit 13 Prozent bedeutende Kompensationanteile zur Einhaltung der NATO-Obergrenzen möglich. Aus budgetären Gründen ist aber mit weiteren einseitigen Reduzierungen zu rechnen. Die Differenz zwischen den vertraglichen Höchststärken und den tatsächlichen Beständen könnte somit

81

Eigene Berechnungen auf der Basis des KSE-Datenaustauschs vom 16.11.95.

noch wachsen. Ob sich dies für eine begrenzte Absenkung der Höchststärken nutzen läßt, wird von der Qualität der Beziehungen zu Moskau bestimmt werden. Jedoch ist angesichts der bisherigen Unterschreitungen klar, daß sie für sich alleine genommen oder in Ergänzung zu den möglichen Reduzierungsmaßnahmen in der westlichen Zentralregion und der Region Mitte nicht für die Einhaltung der westlichen KSE-Obergrenzen ausreichen.

3.3.4 Absenkung der nationalen Höchststärken auf den aktuellen Bestand im gesamten Bündnisgebiet

Obwohl die Obergrenzen des KSE-Vertrages erst am 17. November 1995 in Kraft getreten sind, besitzen die Streitkräfte der NATO-Länder im Durchschnitt schon heute fast 30 Prozent weniger Waffen im Anwendungsgebiet:

Summe der Unterschreitung der nationalen Höchstgrenzen durch die NATO-Staaten am 16.11.1995⁸²

	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampf- hubschrauber	Kampf- flugzeuge
NATO-Gesamt	5.013	7.294	3.417	718	2.393
Überschreitung der Visegrad-Staaten	3.142	4.722	1.886	314	874

Tatsächlich werden die Obergrenzen der westlichen Staatengruppe schon jetzt so weit unterschritten, daß der Beitritt der Visegrad-Staaten de facto zu keiner Verletzung der Bündnisobergrenzen führen müßte, vorausgesetzt die vertraglichen nationalen Höchststärken der jetzigen Bündnismitglieder würden an die aktuellen Bestände angepaßt. Allerdings müßten die kleineren NATO-Staaten im Falle solcher Reduzierungen auf bestimmte militärische Fähigkeiten völlig verzichten. Die Türkei, Griechenland, Italien, Spanien und Portugal werden unter Verweis auf regionale Sicherheitsprobleme künftigen Verminderungen eher ablehnend gegenüber stehen. Zudem haben sich diese NATO-Mitglieder in den Kategorien der gepanzerten Kampffahrzeuge und der Kampfhubschrauber Ausrüstungsoptionen offen gehalten, um die Struktur ihrer Streitkräfte modernisieren und neuen Bedrohungen besser begegnen zu können. Am ehesten könnte noch Italien aus finanziellen Gründen zu Konzessionen neigen. Somit bleiben nur die größeren NATO-Staaten Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und USA übrig. Klammert man jedoch die Streitkräfte aus den USA und Kanada einschließlich ihrer möglichen Verstärkungen aus, verändert das die Situation:

⁸²

Die Zusammenstellung basiert auf den Daten des Daten- und Informationsaustauschs vom 16.11.95 sowie KSE-Vertrag (Anm. 53), S. 21.

**Summe der nationalen Unterschreitungen der westlichen Staatengruppe ohne die USA und Kanada
am 16.11.1995⁸³**

	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampf- hubschrauber	Kampf- flugzeuge
SUMME	2.184	3.880	1.747	331	1.709

Ohne gleichzeitige Verminderung der Verstärkungspotentiale Kanadas und vor allem der USA wäre die NATO nicht in der Lage, die Waffensysteme der Visegrad-Staaten voll zu integrieren, sondern wäre zu einer Anhebung der Obergrenzen der westlichen Staatengruppe gezwungen. Daran würde auch eine Absenkung der Höchststärken der Visegrad-Staaten auf die aktuellen Bestände nur wenig ändern. Sollten die bisherigen Obergrenzen für die westliche Staatengruppe trotz des Beitritts der Visegrad-Staaten weiter beibehalten werden, stünde die NATO vor dem Problem, militärisch neue Prioritäten setzen zu müssen. Auf der anderen Seite ist eine maßvolle Absenkung der Obergrenzen für die US-Stationierungstruppen ohne weiteres möglich, da sich diese Obergrenzen noch an der Existenz des östlichen Bündnisses und der Sowjetunion orientieren. Westeuropäische Sicherheitspolitiker schrecken aber davor zurück, weil sie den neuen amerikanischen Isolationismus nicht fördern möchten.

3.4 Mögliche Verhandlungsoptionen mit Rußland

Beide Seiten würden gegenwärtig mit unterschiedlichen Ausgangspositionen in Verhandlungen gehen. Ein Kompromiß ist nur dann zu erwarten, wenn beide Seiten auch künftig der sicherheitspolitischen Kooperation den Vorrang einräumen. Hier scheinen sich derzeit zwei Optionen abzuzeichnen:

1. Russischer Ansatz: Beitritt der Visegrad-Staaten zur NATO mit gleichzeitigem Wechsel der Staatengruppe. Dies wäre im Rahmen einer „Außerordentlichen Konferenz“ von der Zustimmung aller übrigen Mitgliedstaaten (insbesondere Rußlands) abhängig und die NATO müßte die neuen Mitglieder ohne Erhöhung der Obergrenzen integrieren. Eine Anhebung der westlichen Obergrenzen wäre zwar möglich, würde aber zusätzliche politische Kompensationsleistungen des Westens erfordern, deren Umfang offen ist. Spätestens mit dem Beitritt des vierten ostmitteleuropäischen Landes würde die Zentralregion der östlichen Staatengruppe entfallen. Außerdem müßten bei diesem Verfahren auch andere Vertragsteile, die noch auf der überholten Blockstruktur (z.B. bei der Verifikation) fußen, geändert und überarbeitet werden.

83

Die Potentiale Großbritanniens und Frankreichs sind in der Region Mitte und in der Zentralregion des KSE-Vertrages stationiert. Die Zahlen auf der Basis der tatsächlichen Stationierung und der regionalen Obergrenzen können daher erheblich davon abweichen.

2. Westlicher Ansatz: Beitritt zur NATO ohne gleichzeitigen Wechsel der Staatengruppe. Dies muß nicht, kann aber von einer „Außerordentlichen“ oder „Änderungs-Konferenz“ abhängig gemacht werden. Zusätzliche politische Kompensationsleistungen sind nur insoweit erforderlich, als sie für die Zustimmung der Russischen Föderation benötigt werden. Die Zentralregion der östlichen Staatengruppe bleibt bestehen und andere damit zusammenhängende Vertragsänderungen können entfallen.

Die Unterschiede zwischen beiden Ansätzen sind offensichtlich. Bei der ersten Option ist Rußland im Vorteil und die NATO in der Position des Bittstellers. Sie kann außerdem zu erheblichen Änderungen des Vertrages führen und wäre ein wichtiges Instrument für die russische Forderung nach einer Neuverhandlung des KSE-Vertrages (KSE II). Eine Aufweichung der KSE-Bestimmungen könnte die Folge sein. Darin liegt derzeit das Hauptproblem dieser Option.

Bei der zweiten Option ist die NATO im Vorteil und Rußland ist Bittsteller. Allerdings wird sich die Russische Föderation nur auf diese Position einlassen, wenn verlässlich befriedigende Kompensationen angeboten werden. Größere Änderungen des Vertrages wären bei dieser nicht unbedingt notwendig und ließen sich so gestalten, daß auf eine erneute Ratifikation verzichtet werden könnte. Jedoch müßten zumindest einige NATO-Staaten bereit sein, ihre nationalen Anteilshöchststärken abzusenken. Der Kern des KSE-Vertrags bliebe unangetastet.

In jedem Fall wird eine erweiterte NATO um Kompensationen nicht herumkommen, wenn sie einer kooperativen Lösung den Vorzug geben und nicht auf bloße Machtpolitik setzen will. Und der Verzicht auf reine Machtpolitik ist anzuraten, andernfalls steht die Existenz des KSE-Vertrages ernsthaft auf dem Spiel.

Offen ist jedoch, ob die westlichen NATO-Länder Einigkeit herstellen können und den nötigen innenpolitischen Handlungsspielraum besitzen. Die Reform der NATO und die Neuaufteilung der Aufgaben und Lasten ist eine wichtige Voraussetzung dafür. Die westeuropäischen Staaten, vor allem Frankreich, sind im Zuge einer größeren Eigenständigkeit der EU weniger an zusätzlichen Beschränkungen und Reduzierungen als an zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten interessiert. Die Russische Föderation und die USA dagegen haben ein Interesse an der Einhegung und Kontrolle Westeuropas. Einschneidende Abrüstungsmaßnahmen würden demnach das Dilemma der Westeuropäer verschärfen, sich zwischen größerer Abhängigkeit von den USA oder größerer Eigenständigkeit entscheiden zu müssen. Die ohne jede Rücksicht auf die Errungenschaften der Rüstungskontrolle in Europa propagierte NATO-Erweiterung droht also nicht nur, den KSE-Vertrag als Stabilitätspfeiler in Europa zu erschüttern und damit die Sicherheitsprobleme der Region zu verschärfen, sondern vertieft überdies das in der Struktur der Allianz angelegte Bündnisdilemma. Einfache Lösungen sind nicht in Sicht.

4. Die NATO und die globale Sicherheit: Proliferation, Counterproliferation und die westliche Allianz

Auch das Problem der Massenvernichtungswaffen ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als neues Tätigkeitsgebiet der NATO entdeckt worden. Zwar besteht dieses Risiko bereits geraume Zeit (die ersten Versuche Libyens, sich Kernwaffen zu beschaffen, datieren unmittelbar nach dem Amtsantritt Ghaddafis). Freilich war die Aufmerksamkeit völlig auf die Auseinandersetzung mit dem Warschauer Vertrag konzentriert. Ein großer Teil der angeblich stark gestiegenen Proliferations-Bedrohung nach 1990 resultiert aus diesem Aufmerksamkeitswechsel, nicht aus einer realen Steigerung der Weiterverbreitungsgefahr.

4.1 Die amerikanische Debatte

Bereits 1989 hatte das Pentagon unter Federführung des damaligen Unterstaatssekretärs im Verteidigungsministerium Wolfowitz die Bekämpfung der Proliferation als neue zentrale Aufgabe amerikanischer Verteidigungspolitik identifiziert. Die Clinton-Administration griff dieses Projekt auf; es gab ihr (und dem ehrgeizigen neuen Abteilungsleiter im Verteidigungsministerium Ashton Carter) die Gelegenheit, eine eigenständige militärische Initiative zu entfalten. Für die Regierung, die unter dem Dauerfeuer der amerikanischen Konservativen stand, sie gehe nachlässig mit dem US-Verteidigungsdispositiv um, lag hier eine Chance, die eigene „rechte Flanke“ durch eine kühne Initiative zu sichern. Nach dem Golfkrieg waren Vorkehrungen gegen mit Massenvernichtungswaffen ausgestattete „Schurkenstaaten“ („Rogue State“) gerade auf dem rechten Flügel der Republikaner populär. Es gelang auch sehr schnell, den Enthusiasmus derjenigen Militärs (namentlich in der Air Force) zu wecken, die selbst auf der Suche nach neuen, überzeugenden Aufgabenstellungen waren. Zudem hatten die Erfahrungen des Golfkriegs gezeigt, daß die Ausrüstung der westlichen Streitkräfte selbst in so profanen Gegenständen wie Schutzkleidung gegen chemische und biologische Waffen und deren frühzeitige Erkennung auf dem Schlachtfeld gravierende Defizite aufwies. Die Anhänger der Raketenverteidigung schließlich sahen im „Rogue State“ den ersehnten Anlaß, mit ihren Plänen fortzufahren. Während in den Haushaltsjahren 1994 und 1995 die Ansätze für neue Counterproliferation-Programme (d.h. über die Umwidmung zuvor anders begründeter Projekte hinaus) mit 30 bzw. 80 Mio US\$ recht bescheiden blieben, setzte sich das Konzept politisch durch. Teilweise schien die „Counterproliferation“ sogar die klassische, auf Diplomatie fußende Nichtweiterverbreitungspolitik ablösen oder zumindest eindeutig unterordnen zu können; damit hätte das Pentagon das Außenministerium und die ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) als federführende Instanzen abgelöst, wogegen dort natürlich erheblicher Widerstand erwuchs.⁸⁴

84

Zachary Davis/Mitchell Reiss, U.S. Counterproliferation Doctrine: Issues for Congress, CRS Report, Washington, D.C. 1994, S. 5-10; Harald Müller/Mitchell Reiss, Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles, in The Washington Quarterly, Jg. 18, Nr. 2, 1995, S. 143-154.

4.2 Die NATO und „Counterproliferation“: Konzeptionelle Fragen

Obwohl diese Frage in Washington noch in der Schwebe war, führten die USA die „Counterproliferation“ bald in die NATO ein. Der NATO-Rat in Travemünde setzte eine Arbeitsgruppe zur Klärung der Frage ein, ob und in welcher Weise sich die Allianz mit der Proliferationsgefahr auseinandersetzen sollte. Dabei mußten die amerikanischen Vertreter sehr schnell erkennen, daß ihre europäischen Gesprächspartner sich dem Gegenstand mit großer Vorsicht näherten. Von einer Ablösung oder Unterordnung der klassischen Nichtverbreitungspolitik konnte keine Rede sein. Die Europäer hielten - wie übrigens State Department und ACDA auch - gar nichts von einer Militarisierung der NV-Politik, die in eine Konfrontation mit den blockfreien Ländern hätte führen können, während sich die drei internationalen Regime - der Atomwaffensperrvertrag, die Chemiewaffenkonvention und die Biowaffenkonvention - allesamt in einer kritischen Entwicklungsphase befanden. Die Europäer wehrten sich nicht nur gegen die Übernahme des US-Modebegriffs „Counterproliferation“ (der tatsächlich nie den Weg in NATO-Dokumente fand), sie insistierten auch auf einer Überordnung der klassischen politischen Nichtverbreitungspolitik über die militärischen Elemente. Zudem waren sie an schnellen Entscheidungen über neue Beschaffungsmaßnahmen für Counterproliferations-Zwecke nicht interessiert. Diese Position wurde demonstrativ in der 10-Punkte-Initiative des deutschen Außenministers vom 15. 12. 1993 artikuliert.⁸⁵ In Punkt 10 wies Außenminister Kinkel einer militärischen Antwort auf die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen die Stellung einer „ultima ratio“ im Falle akuter Drohungen gegen Frieden und Internationale Sicherheit im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta zu und verlangte in jedem Fall einen entsprechenden Beschluß des Sicherheitsrates.

Auf der Grundlage der in der Arbeitsgruppe geschlossenen Kompromisse erkannte der NATO-Gipfel vom Januar 1994 das Proliferationsproblem als legitimes Arbeitsgebiet der Allianz an. Zwei Arbeitsgruppen wurden eingesetzt. Eine Senior Politico-Military Group on Proliferation sollte unter Leitung des beigeordneten NATO-Generalsekretärs für politische Fragen die politischen Aspekte der Nonproliferationspolitik bearbeiten; die andere (Senior Defence Group on Proliferation, DGP), zusammen von Ashton Carter und einem europäischen (zunächst französischen) Vorsitzenden geführt, befaßte sich mit den militärischen Gesichtspunkten. Ein gemeinsamer Ausschuß unter Federführung des stellvertretenden NATO-Generalsekretärs schließlich war mit der Synopse der Ergebnisse beider Arbeitsgruppen betraut.⁸⁶

Die beiden Gruppen erstellten für den NATO-Rat im Juni 1994 das „Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction“.⁸⁷ Diese Leitlinie wurde vom Rat angenommen und stellt seither das Rahmenkonzept für die einschlägigen Aktivitäten der Allianz dar. An diesem Dokument wurde deutlich, daß sich die Europäer zunächst

⁸⁵ Auswärtiges Amt, Deutsche 10-Punkte-Erklärung zur Nichtverbreitungspolitik, Bonn, 16. 12. 1993.

⁸⁶ USPIT, Nr. 5, 1994, S. 15-18.

⁸⁷ NATO Press Service, Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction, June 9, 1994.

politisch durchgesetzt hatten. Fast drei Viertel dieses Papiers beschäftigen sich mit der herkömmlichen Nichtverbreitungspolitik und plädieren für die Stärkung der bestehenden Regime. Die Allianz soll für intensive Konsultationen über Nichtverbreitungsfragen genutzt werden; das Thema soll auch in der Arbeit im Nordatlantischen Kooperationsrat eine prominente Rolle spielen.

Der Abschnitt über die „Verteidigungsdimension“ projektierte die weitere Arbeit in drei Phasen; zunächst sollte eine Abschätzung der Bedrohung geleistet werden. Danach würden die Folgen der Bedrohung auf die Verteidigungsplanung und -fähigkeiten analysiert. Schließlich würden gegebenenfalls Pläne für die Verbesserung des NATO-Dispositivs erarbeitet. Zugleich sollten Möglichkeiten exploriert werden, mit militärischen Mitteln die Nichtverbreitungsdبلوماسية zu unterstützen. Die in der amerikanischen Diskussion bemerkbare Betonung auf präventiven Militäraktionen fehlt hier; der Begriff „Prävention“ findet überhaupt nur noch Anwendung auf diplomatische Versuche, der Proliferation vorzubeugen. Diese Versuche sollen mit den militärischen Mitteln des Bündnisses „unterstützt“ werden. Mit dem „Rahmendokument“ sind die militärischen Aspekte der Nichtverbreitungspolitik erstmals legitimer Teil der Tätigkeit des Bündnisses geworden.

4.3 Die Zwischenergebnisse der beiden Arbeitsgruppen im Winter 1995/96

Das Thema Proliferation wurde danach durch die Debatte über die NATO-Erweiterung und durch die tagespolitischen Erfordernisse der Bosnien-Politik an den Rand der Überlegungen des Bündnisses gedrängt. In den Kommuniqués der letzten Tagungen der Verteidigungsplanungsgruppe und des Rates nimmt sie nur geringen Raum ohne Neuigkeitswert ein.⁸⁸ Bemerkenswert ist vielleicht, daß das Dezember-Kommuniqué 1994 noch den absoluten Vorrang politischer Maßnahmen betont, während die Kommuniqués der Verteidigungs-Planungsgruppe und des Rates vom Juni 1995 diesen Akzent nicht mehr setzen, sondern detailliert militärische Vorkehrungen auflisten. Dafür werden aber die Konsultationen im NAKR und mit Rußland deutlich betont.

Auf der Arbeitsebene allerdings ist man weitergekommen. Die Phase 1 - Bedrohungsanalyse - wurde bereits beendet und im Kommuniqué der Ratstagung vom Dezember 1994 reflektiert; dieses Kommuniqué sprach von „steigenden Proliferationsrisiken“ an der NATO-Peripherie und erwähnte die Rolle der Lieferländer und die sich aus illegalen Transfers ergebenden Gefahren.⁸⁹

Phase 2 - die Zusammenstellung eines „Menüs“ möglicher militärischer Antworten auf das Risiko Weiterverbreitung - wurde rechtzeitig zu den Herbsttagungen der NATO abgeschlossen. Die Verteidigungsplanungsgruppe stellte fest, daß militärische Fähigkeiten, namentlich strategische Aufklärung, die herkömmlichen politischen Präventionsmaßnahmen unterstützen und die Fähigkeit des Bündnisses, sich ABC-Waffen-Drohungen

⁸⁸ Atlantic News Nr. 2680, 16 December 1994, Annex, S. 3; Atlantic News Nr. 2721, 1 June 1995, Annex, S. 5; Atlantic News, Nr. 2725, 10 June 1995, Annex, S. 3.

⁸⁹ Atlantic News Nr. 2680, 16 December 1994, Annex, S. 3

entgegenzustellen, auch globale Nichtverbreitungsnormen stärken könnten. Eine Mischung von militärischen Ausrüstungen - und gegebenenfalls entsprechenden Beschaffungsmaßnahmen - sei notwendig, insbesondere eine Kombination nuklearer und konventioneller Optionen. Als wichtigste Fähigkeiten benannte die Gruppe:

- strategische und operative Aufklärung;
- automatisierte und bewegliche Befehls-, Führungs- und Kommunikationseinrichtungen;
- weiträumige Bodenüberwachung;
- Abstandserkennung, Identifizierung und Warnung gegen biologische und chemische Agenzien;
- Schutzausrüstung für Soldaten;
- erweiterte Luftverteidigung, einschließlich taktischer Raketenabwehr.⁹⁰

Vor allem die Mittelmeerländer zeigen sich am letzten Thema interessiert, während die nördlichen NATO-Mitglieder weitaus zurückhaltender sind. Die NATO-Verteidigungsminister billigten den Bericht und die weitere Planung der Gruppe.⁹¹ Wirklich brisant wird die Lage jedoch erst nach Ablauf von Phase 3 werden, die sich mit der konkreten Beschaffungsplanung befaßt.⁹²

Hier wird vor allem das Projekt der Raketenabwehr wegen seiner finanziellen und politischen Dimensionen relevant. Was in der NATO diskutiert wird, wird sich von der inneramerikanischen Debatte nicht mehr völlig emanzipieren können, wenn der NATO-Rat konkrete Beschlüsse fassen soll. Im US-Kongreß arbeiten die konservativen Republikaner darauf hin, der Administration die baldige Stationierung eines landesweiten Raketenabwehrsystems aufzudrängen. Zugleich unternehmen sie den Versuch, die technischen Parameter der taktischen Raketenabwehr so zu erweitern, daß der Unterschied gegenüber der strategischen Raketenabwehr verschwimmt. Beide Taktiken bedeuten massive Angriffe auf den ABM-Vertrag, auf dessen Fortdauer Rußland erklärtermaßen großen Wert legt. Die Gefahr, daß die amerikanischen Gegner dieses Vertrages versuchen werden, die letzte Verteidigungsbastion der Administration auf dem Wege über die Bündnispartner auszuhebeln, sollte nicht unterschätzt werden. Umgekehrt wird eine klare Stellungnahme der europäischen Partner zugunsten einer Beibehaltung des ABM-Vertrages, d.h. ein entweder restriktives ATBM-Konzept oder dessen gänzliche Ablehnung - zu einer Konfrontation mit den Konservativen im Kongreß führen, die deren Unterstützung für das Bündnis abträglich sein wird: würde sich die NATO in diesem Falle doch gerade nicht als das willfähige Instrument nationaler amerikanischer Interessenpolitik (im Sinne der republikanischen

⁹⁰ NATO Press Release 95/124, 29.11.1995, NATO's Response to Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Facts and Ways Ahead, S. 4.

⁹¹ Press Communiqué M-DPC/NPG.2 (95) 117, 29.11.1995, S. 4.

⁹² Gregory L. Schulte, Responding to Proliferation - NATO's Role, in NATO Review, Juli 1995, S. 15-19, hier S. 18.

„Falken“) bewähren, das in deren Sicht die bevorzugte, wenn nicht einzig annehmbare Rolle der atlantischen Allianz ist.

4.4 Counterproliferation mit nuklearen Mitteln?

Vorsicht ist auch angezeigt, wenn es um die Rolle der nuklearen Waffen geht. Während die Clinton-Administration sich zunächst für eine vollständig nichtnukleare Variante der „Counterproliferation“ entschieden hat, sind in den USA und neuerdings auch in Frankreich Stimmen zu hören, die in der Abschreckung bzw. Vergeltung von Angriffen mit atomaren, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen eine neue Rolle für die Kernwaffen sehen.⁹³

Zwar beschränkt sich das amerikanische Counterproliferation-Programm gegenwärtig offiziell auf die Entwicklung konventioneller Optionen. Jedoch war bereits während der „Nuclear Posture Review“ des Jahres 1994 deutlich geworden, daß in der militärischen Führung die Auffassung besteht, nukleare Optionen müßten gegen nukleare, biologische und chemische Proliferation zur Verfügung stehen. Diese Auffassung war damals zurückgedrängt worden, um die bevorstehende Verlängerungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages nicht zu gefährden, wo eine solche Position starke Opposition der blockfreien Nichtkernwaffenstaaten hervorgerufen hätte. In jüngerer Zeit werden die Stimmen jedoch immer lauter, die einen nuklearen Bestandteil der Counterproliferation-Doktrin einfordern.⁹⁴ Mittlerweile wird berichtet, daß in der nuklearen Zielplanung der amerikanischen Streitkräfte Counterproliferation-Ziele bereits berücksichtigt werden; so liege eine vollständige Zielliste für den Iran vor.⁹⁵

Daß der NATO-Direktor für Nukleare Planung, der Amerikaner Gregory Schulte, in einer vagen Formulierung dieser Möglichkeit Raum gibt, ohne daß eine solche Rolle der Kernwaffen vom NATO-Rat oder der Nuklearen Planungsgruppe festgestellt worden wäre, stimmt sehr bedenklich.⁹⁶ Einen Niederschlag hat diese Denkweise auch im Bericht der DPG sowie dem Kommuniqué der Militärischen Planungsgruppe gefunden. Beide Dokumente sprechen davon, daß sich konventionelle und nukleare Optionen bei der Gesamt-Abschreckung der Allianz gegen Proliferationsgefahren ergänzen, ohne daß diese Auf-

⁹³ Vgl. Robert Grant, Counterproliferation and International Security. The Report of a U.S.-French Working Group, Arlington, VA., 1995, S. 26-32.

⁹⁴ Vgl. George H. Quester/Victor A. Utgoff, No-First-Use and Nonproliferation: Redefining Extended Deterrence, in: The Washington Quarterly, Jg. 17, Nr. 2, S. 103-114; Kathleen C. Bailey, Responding to the Threat of Biological Weapons, in: Security Dialogue, Jg. 26, Nr. 4, Dezember 1995, S. 383-397.

⁹⁵ William A. Arkin, Iran in the cross-hairs, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 51, Nr. 4, Juli/August 1995, S. 80.

⁹⁶ Ebenda, S. 19: „Finally, in accordance with the Alliance Strategic Concept, NATO's nuclear posture plays an essential role in making the risks of any aggression incalculable and unacceptable“.

gabenstellung differenziert wird. Damit wird implizit angedeutet, daß Kernwaffen auch Aufgaben gegen nichtnukleare Massenvernichtungswaffen übernehmen könnten.⁹⁷

4.5 Die NATO-Debatte über Proliferation und die globalen Nichtverbreitungsregime

Die gesamte NATO-Diskussion fand losgelöst von den Erfordernissen und Entwicklungen der weltweiten Nichtverbreitungsregime statt.⁹⁸ Dies entspricht der amerikanischen Neigung, die Diskussion vollständig unter dem Gesichtspunkt nationaler Interessen an der Sicherheit proliferationsbedrohter Regionen zu führen.⁹⁹ Der multilaterale Aspekt wird schon deshalb nicht stärker betont, um den Angriffen der extremen Republikaner nicht eine neue Flanke zu öffnen; deren Verachtung für multilaterale Regelungen kam zugespitzt in der lang andauernden Weigerung des Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses, Helms, zum Ausdruck, die Chemiewaffenkonvention dem Plenum zur Ratifizierung vorzulegen. Diese Regime können durch nationale und Bündnis-Alleingänge aber entschieden gefährdet werden. Die Nord-Süd-Spaltung setzt ihnen ohnedies bereits zu. Daß die amerikanische und die NATO-Version bislang so gut wie nicht im Rahmen von „positiven Sicherheitsgarantien“ über die NATO-Mitglieder hinaus diskutiert worden sind, wird in der blockfreien Welt mit Mißtrauen und Ablehnung gesehen.¹⁰⁰

Sensibilität gegenüber diesem Mißtrauen ist angebracht. Die Spannungen zwischen den die blockfreie Bewegung dominierenden größeren Entwicklungsländern und den Führungsmächten der industrialisierten Welt enthalten ein nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotential für den Zusammenhalt der Nichtverbreitungsregime. Die NATO ist bereits aus zwei Gründen ins Visier der „südlichen“ Kritik geraten¹⁰¹: wegen der fortgesetzten Stationierung von Kernwaffen auf dem Territorium von Nichtkernwaffenstaaten - von den Blockfreien als „geographische Proliferation“ apostrophiert - und wegen des Festhaltens an der nuklearen Ersteinsatzoption. In der Tat ist zu fragen, wie sich diese Position der konventionell stärksten Macht der Welt mit der Aufforderung an die (häufig weitaus stärkeren Bedrohungen ausgesetzten) Nichtkernwaffenstaaten außerhalb der NATO verträgt, von der Beschaffung von Kernwaffen abzusehen. Jedenfalls ist es geboten, jeglichen

⁹⁷ NATO Press Release 95/124 (Anm. 90); Press Communiqué (Anm. 91).

⁹⁸ Harald Müller, Counterproliferation and the Nonproliferation Regime: A View From Germany, in: Harald Müller/Mitchell Reiss (Hg.), International Perspectives on Counterproliferation. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper No. 99, 1995, S. 25-36.

⁹⁹ Vgl. Paul R. S. Gebhard, Not by Diplomacy or Defense Alone: The Role of Regional Security's Strategies in U.S. Proliferation Policy, in: The Washington Quarterly, Jg. 18, Nr. 1, Winter 1995, S. 167-180.

¹⁰⁰ Vgl. die Beiträge von Paulo S. Wrobel, Brahma Chellaney und Ziba Moshaver in Harald Müller/Mitchell Reiss (Hg.), International Perspectives (Anm. 98).

¹⁰¹ Vgl. Matthias Dembinski/Alexander Kelle/Harald Müller, NATO and Nonproliferation: A Critical Appraisal, PRIF-Report No. 33, 1994.

Schaden vom Nord-Süd-Verhältnis abzuwenden, das durch die fahrlässige Verfolgung der Counterproliferation-Politik entstehen könnte.

Gegen diese Schadenswirkung hat auch der mit einigen Mittelmeerländern eingeleitete Dialog der NATO noch kein hinreichendes Mittel geboten, der nach einigen Irritationen über eine alarmistische anti-islamische Äußerung des früheren Generalsekretärs Claes 1995 in Gang gekommen ist. Da die südlichen Mittelmeeraanrainer nicht nur in Proliferationsvorgänge verwickelt, sondern auch durch solche Vorgänge bedroht sein könnten, würde sich ein intensiver Dialog über die Vorkehrungen der NATO, die mögliche Ausdehnung von Schutzmaßnahmen auf die südlichen Partner sowie die mögliche Rolle der NATO im Rahmen einer mittelöstlichen Zone frei von Massenvernichtungswaffen anbieten. Bislang wurde der Dialog mit Marokko, Tunesien, Algerien, Ägypten und Israel (mit Jordanien ist er geplant) jedoch nur über allgemeinere sicherheitspolitische Fragen geführt. Libyen und Syrien, die im Zusammenhang mit der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen am häufigsten genannten südlichen und südöstlichen Mittelmeeraanrainer, sind gar nicht erst einbezogen.¹⁰²

Diese Ablösung von den globalen Regimen liegt auf einer Linie mit dem Versuch der Allianz, sich von den politischen Beschränkungen durch die UNO und - auf regionaler Ebene - durch die OSZE zu emanzipieren. Sie macht den in den europäisch-amerikanischen Diskussionen erreichten Vorrang des politischen Nichtverbreitungsansatzes und das relativ geringere Gewicht militärischer Optionen für Wechsel in der amerikanischen Position äußerst anfällig, wie immer diese Wechsel begründet sind. Die Gefahr, daß eine in den USA gängige Übertreibung der Weiterverbreitungsgefahren anstelle einer - durchaus ernstesten - realistischen Einschätzung der Risiken die NATO auf einen politischen Weg treibt, der die globalen Regime unterminiert und damit die Gefahr erst in die zuvor behauptete Größenordnung rückt, sollte nicht unterschätzt werden. Sie wird gegenwärtig nur durch den recht gemächlichen Gang der einschlägigen Arbeiten innerhalb der Allianz in Grenzen gehalten.

Schließlich ist auch die Auswirkung der Nichtverbreitungsbemühungen der Allianz auf das Verhältnis zu Rußland zu beachten. Grundsätzlich teilt Rußland mit den NATO-Staaten das Interesse an der Nichtverbreitung. In den internationalen Nichtverbreitungs-Regimen gibt es eine fruchtbare Zusammenarbeit. Deshalb war die Einbeziehung dieses Themas in die Arbeitsprogramme des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation und des NAKR sowie die 16+1-Konsultationen mit Rußland kein Problem. Allerdings sparte die NATO hierbei die operativ-militärische Seite aus.¹⁰³ Gerade daran ist Rußland jedoch - aus seiner geographischen Lage heraus verständlicherweise - interessiert, grenzt es doch an sämtliche Regionen an, in denen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen ein reales Problem darstellt.¹⁰⁴ Eine präzise Unterrichtung über die laufenden NATO-Aktivitäten

¹⁰² Vgl. Communiqué from ministerial meeting of 5 December 1995 of the North Atlantic Council, Atlantic News Nr. 2773, 7.12.1995, Abschn. 12; Atlantic News, Nr. 2771, 1.12.1995, S. 3.

¹⁰³ Vgl. NATO Press Service, Press Release M-NACC-2(95)121. Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation 1996/97, S. 1/2.

¹⁰⁴ Vgl. Oleg A. Grinevsky, Counterproliferation: Panacea or Threat? in: Mitchell Reiss/Harald Müller (Hg.), International Perspectives (Anm. 98), S. 37-44.

sowie enge Zusammenarbeit auf diesem Gebiet wäre bei sorgfältiger Beachtung der Auswirkungen auf die globalen Regime eine für Rußland wichtige vertrauensbildende Maßnahme. Die ostentative Beschränkung der Kooperation auf die politischen Aspekte hingegen muß das russische Mißtrauen weiter anheizen.

5. Die NATO und die kollektive Sicherheit: der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien

5.1 Einleitung

Weil nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Ort und Umfang künftiger Bedrohungen ungewiß waren, mußten neue, flexible militärische Instrumente für den Schutz **aller** Bündnispartner geschaffen werden. Mit dem Aufbau der bündnisweit einsetzbaren Rapid Reaction Force, die 250.000 bis 400.000 Mann umfassen soll, will die NATO die neuen Herausforderungen meistern. Mit dem Aufbau zweier multinationaler Divisionen versucht sie den Grundstein für eine neue multinationale Zusammenarbeit zu legen. Der Jugoslawien-Konflikt bot der NATO die Gelegenheit, die Anpassung an neue Herausforderungen außerhalb des Bündnisgebiets zu erproben. Politisch wurde die neue Aufgabenstellung der „Friedenswahrung/Friedenserzwingung“ geübt. Militärisch ging es um die Erprobung und Entwicklung neuer Streitkräftestrukturen.

Trotz der Ankündigungen, neue Aufgaben in Angriff nehmen zu wollen, verhielt sich die Allianz gegenüber Militäroperationen außerhalb des Bündnisgebietes sehr vorsichtig. So hatte die NATO im Golfkrieg zwar für die teilnehmenden Mitglieder ihre Infrastruktur zur Verfügung gestellt, beschränkte jedoch die Bündnisoperation auf den Schutz der Türkei vor möglichen militärischen Übergriffen des Irak.¹⁰⁵ Militärische Aufgaben im Bereich der kollektiven Sicherheit sind in der NATO umstritten. So betonte zwar die Erklärung von Rom (1991) in der neuen strategische Doktrin das Krisenmanagement als zusätzliche zentrale Aufgabe der NATO zur Sicherung des Friedens in Europa, definierte dies aber ausdrücklich politisch und nicht militärisch.¹⁰⁶ Denn die NATO fürchtete, bei einem Einstieg in kollektive Sicherheitsaufgaben selbst die Axt an ihren ohnehin schwieriger werdenden Bündniszusammenhalt zu legen. Auch war fraglich, ob die westlichen Regie-

105

Natürlich band diese Operation der NATO militärische Kräfte im Irak und war damit indirekt eine Unterstützung für die Koalitionstreitkräfte unter der Führung der USA. Die NATO wäre ohne Zugriff auf die nationalen militärischen Mittel der USA auch mit einer voll einsatzbereiten Rapid Reaction Force nicht in der Lage gewesen, diesen Einsatz zu führen. Nur bis zu vier des zehn Divisionen umfassenden multinationalen Großverbandes sind gleichzeitig einsetzbar. Dazu gehören die zwei multinationalen Divisionen für Mittel- und Südeuropa.

106

Vgl. NATO-Kommuniqué vom 7. November 1991 in: Europa-Archiv, 2/92, S. D58.

rungen innenpolitisch den nötigen Rückhalt für risikoreiche Operationen im Rahmen der kollektiven Sicherheit finden würden. Außerdem hätte die russische Führung über das Bündnisterritorium hinausreichende militärische Aufgaben als Machtausweitung der NATO und als Schwächung der KSZE deuten können. Dies hätte zu neuen Spannungen geführt.

5.2 Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und die Anforderungen an die NATO

Die NATO ist sehr zurückhaltend an diesen Konflikt herangegangen. Die meisten militärischen Führer in den NATO-Staaten reagierten nach dem Somalia-Debakel abwehrend, als sie mit den Anforderungen eines Engagements im ehemaligen Jugoslawien konfrontiert wurden. Ihre Hauptsorge war, daß die westlichen Politiker nicht in der Lage sein würden, die Unterstützung ihrer Bevölkerung zu gewinnen. Diese Sorge betraf vor allem die Vereinigten Staaten. Dort zeigten nicht nur die öffentlichen Umfragen eine wachsende Abneigung gegen militärische Interventionen. Vielmehr machte sich im Kongreß, vorrangig in der Republikanischen Partei, die Auffassung breit, militärische Einsätze seien nur bei einer Gefährdung klar definierter amerikanischer nationaler Interessen angebracht und sollten unilateral, in ausschließlicher amerikanischer Verantwortung stattfinden. Isolationistische Denkmuster mischten sich hier mit der ausgesprochen feindseligen Haltung gegen die multilaterale Einbettung amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik. Beispielsweise stimmte im Juni 1994 das Repräsentantenhaus für die Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien und lehnte einen Alternativantrag ab, der lediglich das Werben um die Zustimmung der NATO-Verbündeten und des UN-Sicherheitsrates zu einer solchen Entscheidung beinhaltete. Die anti-multilaterale Stoßrichtung war deutlich, verhinderte aber zunächst eine Zustimmung des Senats, wo altgediente Atlantiker wie Nunn, Warner und Lugar einen derartigen Affront gegen das Bündnis verhinderten und eine stark verwässerte Resolution durchsetzten.¹⁰⁷

Für die NATO bestand aufgrund dieser Konstellation ein hohes Risiko, daß der amerikanische Kongreß Einsatzentscheidungen des Bündnisses unterlaufen könnte. Die militärischen Führungen schraubten daher ihre Forderungen für ein aktives Eingreifen sehr hoch, um die Politik von einer solchen Entscheidung abzuhalten. Der Einsatz von Landstreitkräften wurde als zu risikoreich dargestellt. Dies hat die amerikanische Politik im Konflikt um das ehemalige Jugoslawien nachhaltig beeinflußt.

Doch vor dem Eingreifen der NATO waren andere internationale Institutionen im ehemaligen Jugoslawien aktiv. Zu Beginn der Auseinandersetzungen ermächtigte die KSZE die EG zum Krisenmanagement. Die EG konnte das Ausscheiden Sloweniens aus dem Konflikt und eine Deeskalation der Auseinandersetzungen zwischen Serbien und Kroatien erreichen. Doch in Bosnien-Herzegowina eskalierten die Auseinandersetzungen nach der

107

Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 52, Nr. 23, 11.6.1994, S. 1535/6; Nr. 19, 14.5.1994, S. 1233/4.

Unabhängigkeitserklärung im Frühjahr 1992. Da die EG/EU über keine militärischen Streitkräfte verfügte und die NATO vorläufig passiv blieb - auch infolge der amerikanischen Haltung, das Konfliktmanagement in erster Linie als eine innereuropäische Angelegenheit zu betrachten - wurde ab Mitte 1991 die UN hinzugezogen.¹⁰⁸ Dies war völkerrechtlich korrekt, kann doch nur der Sicherheitsrat eine Kompetenz zur Wiederherstellung des Friedens in Anspruch nehmen. Während des ersten Jahres des Konflikts - d.h. während der Auseinandersetzungen zwischen Restjugoslawien und Slowenien einerseits, Kroatien andererseits blieb die Aktivität vor Ort in den Händen der EU (und - nachrangig - der KSZE).

Die Ausdehnung des Konfliktes nach Bosnien-Herzegowina brachte jedoch schrittweise die NATO ins Spiel. UN-Militärbeobachter wurden erst nach dem Ausbruch militärischer Auseinandersetzungen im April 1992 entsandt und das Mandat von UNPROFOR am 8. Juni 1992 mit der Resolution 758 auf die Öffnung des Flughafens in Sarajewo und das Sammeln schwerer Waffen an vereinbarten Orten erweitert. Zuvor hatte der Sicherheitsrat am 30. Mai mit der Resolution 757 auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta ein Wirtschaftsembargo gegen Restjugoslawien verhängt und eine Sicherheitszone für den Flughafen Sarajewo verkündet, um die Lieferung humanitärer Hilfsgüter zu ermöglichen. Die von Präsident Mitterrand am 28.6.1992 erklärte Bereitschaft zur Entsendung französischer Soldaten für UNPROFOR, stellte - trotz andauernder Kampfhandlungen - eindeutig die Weichen zugunsten von UN-Peacekeeping und gegen militärische Erzwingungsmaßnahmen der NATO.

5.3 NATO-Operationen: Sharp Guard¹⁰⁹ und Deny Flight¹¹⁰

Das Wirtschaftsembargo bildete die Grundlage für ein erstes Engagement der Allianz. Im Juli 1992 begannen NATO und WEU mit separaten Operationen („Maritime Monitor“ und „Sharp Vigilance“) ihre Überwachungsmaßnahmen auf und über See, ohne Gewaltmittel dafür einsetzen zu dürfen. Die WEU war für die Durchführung dieser Mission auf die Unterstützung durch die Kommando- und Führungseinrichtungen der NATO angewiesen. Im November wurde auch das Stoppen und Durchsuchen von Schiffen (notfalls mit Waffengewalt) erlaubt. Erst im Juni 1993 verständigten sich WEU- und NATO-Rat auf ein einheitliches Kommando (Combined Task Force 440) sowie eine gemeinsame Operation („Sharp Guard“), nachdem immer mehr Nationen nicht mehr bereit waren, für beide Missionen gleichzeitig Kampfschiffe und Seeaufklärer zu stellen. Aufgabe dieses Ver-

¹⁰⁸ Vgl. den ausführlichen UN-Report über die Aktivitäten im ehemaligen Jugoslawien vom 30. November 1994.

¹⁰⁹ Siehe FactSheet AFSOUTH, Operation Sharp Guard Update, 2. November 1995; ebenso Roger H. Palin, Multinational Military Forces: Problems and Prospects, Adelphi Paper 249, London 1995, S. 27-28.

¹¹⁰ Siehe FactSheet AFSOUTH, Operation Deny Flight Update, 2. November 1995; Palin (Anm 109), S. 25-27.

bandes war die Durchsetzung des Wirtschaftsembargos gegen Restjugoslawien und des Waffenembargos (UN-Resolution 713, 1991) gegen ganz Jugoslawien.

Wenige Monate später übernahm die NATO eine weitere Aufgabe. Am 9. Oktober 1992 verbot der Sicherheitsrat mit der Resolution 781 alle militärischen Flüge der Konfliktparteien über Bosnien-Herzegowina und beauftragte zunächst UNPROFOR mit der Überwachung und der Einrichtung eines entsprechenden Inspektionssystems. Zugleich wurden die UN-Mitgliedsstaaten um technische Hilfe gebeten. Am 16. Oktober startete die NATO mit ihrer Operation „Sky Monitor“, bei der die über der Adria für die Operation „Sharp Guard“ eingesetzten AWACS-Aufklärungsflugzeuge diese Funktion mit übernahmen. Ab 31. Oktober wurden zusätzlich AWACS-Flugzeuge von Ungarn aus eingesetzt. Bis zum April 1993 wurde dieser Sicherheitsratsbeschluß mehr als 500mal gebrochen. Daher ermächtigte der Sicherheitsrat am 31. März 1993 mit der Resolution 816 auf der Grundlage von Kapitel VII die NATO-Staaten zur Anwendung von Gewalt. Mit dem 12. April begann die neue NATO-Operation „Deny Flight“. Spektakulär war der Abschuß von vier Flugzeugen der bosnischen Serben am 28. Februar 1994. Ergänzend bekämpften die NATO-Kampfflugzeuge serbische Flugabwehrstellungen, deren Radar auf westliche Kampfflugzeuge gerichtet wurde.

Diese beiden Missionen waren sowohl für das Bündnis als auch für UNPROFOR nur mit begrenzten Risiken verknüpft. Die NATO setzte mit ihren See- und Luftstreitkräften ihre am besten integrierten Kräfte ein, die den Streitkräften der Kriegsparteien quantitativ und qualitativ weit überlegen waren. Daher war nur mit geringen Verlusten zu rechnen. Das erleichterte allen NATO-Staaten und besonders den USA die Zustimmung, zumal die Verantwortung für die militärische Durchführung der Missionen eindeutig bei der NATO oder dem gemeinsamen NATO-WEU-Kommando lag. Wegen der begrenzten Wirkung beider Missionen war es wenig wahrscheinlich, daß UNPROFOR mit systematischen Gegenangriffen als Vergeltungsmaßnahme konfrontiert werden würde. Die Aufgabenteilung - UNPROFOR für Friedensbewahrung, die NATO für Friedenserzwingung - schien so anfangs wegen der eindeutigen Trennung der Institutionen zu gelingen.

Doch die Bemühungen um eine politische Lösung des Konfliktes scheiterten, die ethnischen Vertreibungen und die Terrorangriffe gegen Bevölkerungszentren intensivierten sich. Als Antwort traf der UN-Sicherheitsrat auf internationalen Druck Entscheidungen, die UNPROFOR überforderten. Zugleich geriet die NATO in einen Zwiespalt. Schon am 13. August 1992 verkündete der Sicherheitsrat beispielsweise mit der Resolution 770 auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta, daß „national oder durch regionale Organisationen und Abmachungen **alle notwendigen Maßnahmen** ergriffen werden sollten“, um in Koordination mit den UN die humanitäre Versorgung in Sarajewo und in anderen Teilen Bosnien-Herzegowinas sicherzustellen.¹¹¹ Dabei blieb unklar, wer diese Aufgabe mit welchen Kräften übernehmen sollte. In der folgenden Resolution 776 vom 14. September 1992 fehlte jeder Hinweis auf Kapitel VII. Dort wurde die Erweiterung des UNPROFOR-Mandates für ganz Bosnien-Herzegowina auf der Basis von Kapitel VI festgelegt.

111

Vgl. UN Department of Public Informations (Hg.), The UN and the Situation in the Former Yugoslavia - Resolutions of the Security Council and Statements by its President, 25. September 1991 - 28. April 1995, Reference Paper April 1995, S. 26.

Humanitären Versorgungskonvois sollte auf Anforderung des UNHCR und des IRK militärischer Begleitschutz gewährt werden. Im Unterschied zu Kroatien war UNPROFOR zunächst nur für die Versorgung der Zivilbevölkerung zuständig. Im Rahmen dieser Zuständigkeiten bat der UN-Generalsekretär die NATO mehrfach um Planungshilfe.¹¹² Außerdem stellte die NATO das mobile Hauptquartier der ehemaligen Northern Army Group UNPROFOR zur Verfügung.¹¹³

5.4 Das Versagen des Schutzzonen-Konzepts

Die Eskalation der Kämpfe führte im März 1993 im Osten Bosnien-Herzegowinas zu einer muslimischen Flüchtlingswelle nach Srebrenica und im April zu einer drastischen Verschlechterung der Versorgung. Nur dem persönlichen Eingreifen des französischen UNPROFOR-Kommandanten war es zu verdanken, daß Srebrenica unter UNPROFOR-Aufsicht beliefert und demilitarisiert werden konnte. Kurz zuvor hatte der Sicherheitsrat am 16. April 1993 in der Resolution 819 Srebrenica auf der Grundlage von Kapitel VII nicht zur Schutzzone (UNPA=UN Protected Area) sondern nur zum „Sicheren Gebiet“ (Safe Area) erklärt und alle Parteien zur Einstellung der Kampfhandlungen aufgefordert. Am 6. Mai wurden neben Sarajewo und Srebrenica auch die Städte Tusla, Gorazde, Zepa und Bihac zu „Sicheren Gebieten“ ernannt. In der Sicherheitsratsresolution 836 vom 4. Juni 1993 erweiterte der Sicherheitsrat das Mandat darauf, daß UNPROFOR die Sicheren Gebiete schützen, Angriffe gegen sie abschrecken und zur Selbstverteidigung auch Waffengewalt einsetzen dürfe; nationale oder regionale Organisationen dürften **alle notwendigen Maßnahmen** einschließlich des Einsatzes von Luftstreitkräften ergreifen, um UNPROFOR in und um die „Sicheren Gebiete“ zu unterstützen.

Den Beschlüssen gingen Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und den USA voraus. Frankreich hatte schon vor der Verabschiedung der Resolution 836 die Stationierung von ca. 50.000 Soldaten zum Schutz der Sicheren Gebiete verlangt und auf einen amerikanischen Beitrag dafür gedrängt. Die USA lehnten nach den Erfahrungen in Somalia die Unterstellung amerikanischer Soldaten unter UN-Kommando, vor allem aber die Stationierung von Bodentruppen ab. Sie forderten hingegen mehr Luftangriffe und eine Verstärkung der Luftstreitkräfte.¹¹⁴ UNPROFOR selbst bezifferte die zusätzlichen Kräfte für diese Mission auf ungefähr 34.000 Mann, der UN-Generalsekretär entschied sich aus Kosten- und Rekrutierungsgründen jedoch nur für eine Verstärkung von 7.600 Soldaten, die durch den Sicherheitsrat genehmigt wurde. Der Zeitpunkt ihrer Stationierung blieb aber offen.

¹¹² So untersuchten z.B. NATO-Stäbe unterschiedliche Optionen für die Versorgung Sarajewos und anderer Bevölkerungszentren in Bosnien-Herzegowina. Für die Korridoroption wurden 90.000, für die Konvoioption mit Luftschirm 30.000 und für die Konvoioption mit Selbstschutz 12.000 Soldaten für notwendig erachtet. Die UNO entschied sich für die dritte Option: Konvoi mit Selbstschutz.

¹¹³ Da die NATO nicht nur das HQ, sondern für ein halbes Jahr auch das Grund- und Einweisungspersonal (ohne den 30prozentigen deutschen Anteil) stellte, verbesserte dies zumindest während der sechs Monate deutlich die Einheitlichkeit der Führung und die Qualität des UN-Kommandos.

¹¹⁴ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 52, Nr. 16, 23.4.1994, S. 1010

Die NATO war ab dem 18. August 1993 bereit, UNPROFOR mit Luftstreitkräften zu verteidigen. Auf der Ratstagung am 10. und 11. Januar 1994 bestätigten die NATO-Regierungschefs den defensiven Auftrag. Offensive Einsätze zur Durchsetzung von UNPROFOR-Aufgaben benötigten weiterhin eine gesonderte Entscheidung des NATO-Rats.

Die NATO und die UN hatten sich damit in ein Dilemma begeben. Denn spätestens jetzt gab es eine direkte Verknüpfung zwischen Friedensbewahrung und Friedenserzwingung. Bei NATO-Luftangriffen konnten somit die Bodentruppen von UNPROFOR zu Geiseln der von der NATO angegriffenen Kriegspartei werden. Damit trug die UNPROFOR das Hauptrisiko. Für größere militärische Aktionen waren die Truppen aber nicht gerüstet und die militärischen Führungsstrukturen zu ineffizient. Die Blauhelmtruppen der über zwanzig an dem Einsatz beteiligten Nationen hatten keine einheitliche Ausbildung, ihre Ausrüstung reichte von den 600 Soldaten aus Bangladesch, von denen nur 150 ein Gewehr besaßen, bis zu einer dänischen Kompanie mit 10 Leopardpanzern. Standardisierung und Interoperabilität existierten bis auf bestimmte Kommunikationsmittel nicht, und jeder Verband war von der Qualität seiner nationalen Versorgung abhängig. Peacekeeping-Aufgaben können solche Verbände erfüllen, nicht jedoch den Auftrag der Friedens-Erzwingung.

Zur Unfähigkeit von UNPROFOR, sich selbst im Falle von Peace-Enforcement ausreichend zu schützen, trat das Dilemma, daß NATO-Mitglieder UNPROFOR Bodentruppen für Peace-Keeping stellten, zugleich aber bei den NATO-Luftstreitkräften am Peace-Enforcement beteiligt waren. Dazu gehörten z.B. Frankreich, Spanien, die Niederlande und Großbritannien. Daneben stellten weitere NATO-Staaten wie Kanada, Belgien, und Dänemark Bodentruppen und mußten fürchten, daß der Schutz ihrer Soldaten nach NATO-Luftangriffen nicht mehr zu gewährleisten sein würde. Gerade diese Länder standen daher den von den USA favorisierten Überlegungen, verstärkte Luftangriffe zu fliegen, sehr kritisch gegenüber. Die von Italien und Flugzeugträgern in der Adria operierenden 160-220 Kampfflugzeuge der NATO-Luftstreitkräfte mit 4.500 Soldaten aus zwölf Ländern dienten somit in erster Linie dazu, schwere und systematische Übergriffe gegen UNPROFOR abzuschrecken. Sie waren jedoch nicht zur Durchsetzung nach Kapitel VII geeignet, solange UNPROFOR nicht eine starke Abschreckungskomponente am Boden erhielt. Dazu waren aber die NATO-Staaten, besonders die USA, bis zum Sommer 1995 zu risikoscheu.

Mit seiner Ankündigung, im Falle eines Friedensschlusses müßten sich die USA am Peacekeeping beteiligen, war Clinton seit Februar 1994 auf scharfe Kritik aus dem US-Kongreß gestoßen.¹¹⁵ Dort gab es sogar lautstarke Stimmen, die eine Ausweitung der Bombardierungen - die von der Clinton-Regierung bevorzugte Option - als zu starke Verwicklung der USA in den Konflikt ablehnten.¹¹⁶ Als Alternative wurde von den Republikanern immer offener eine einseitige Aufhebung des Waffenembargos gegenüber Bosnien-Herzegowina gefordert; ein entsprechender Antrag scheiterte im Juni 1994

¹¹⁵ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 52, Nr. 8, 26.2.1994, S. 484; Nr. 12, 26.3.1994, S. 751/2.

¹¹⁶ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 52, Nr. 15, 16.4.1994, S. 906.

hauchdünn mit einem 50:50-Votum im Senat.¹¹⁷ Dieser wachsende innenpolitische Druck führte schließlich dazu, daß sich die USA ab Oktober 1994 demonstrativ aus der NATO-Mission „Sharp Guard“ zurückzogen und der Dissens zwischen den Europäern und den USA noch offenkundiger wurde. Den Rückzug aus der Embargo-Überwachung betrieb die Administration, um radikaleren Forderungen der Republikaner den Wind aus den Segeln zu nehmen und so die drohende Konfrontation mit den Europäern zu vermeiden. Denn die Europäer fürchteten, daß eine Aufhebung des Waffenembargos in eine Eskalation des Krieges münden würde, die nicht nur ihre Bodentruppen bedrohen, sondern sogar eine Ausweitung der Kriegshandlungen auf weitere Balkanstaaten nach sich ziehen könnte; selbst ein griechisch-türkischer Konflikt wurde in einem solchen Eskalationsszenario nicht ausgeschlossen.

Zwischen Januar und März 1994 waren in der UN und bei UNPROFOR drei Optionen diskutiert worden, die in zwei von drei Fällen eine gewaltsame Öffnung des Flughafens in Tuzla für die humanitäre Hilfe vorsahen und eine Ersetzung des von serbischen Einheiten blockierten Austauschs des kanadischen Bataillons in Srebrenica erzwingen sollten. Durch erfolgreiche russische Vermittlung konnte eine Konfrontation abgewendet werden. Gleichzeitig eskalierten die Angriffe gegen die Zivilbevölkerung in Sarajewo, wo am 5. Februar durch eine 120-mm-Granate 58 Zivilisten ermordet und 140 verwundet wurden. Der NATO-Rat verkündete daraufhin eine Zehntagefrist, innerhalb derer alle schweren Waffen der bosnischen Serben und der bosnischen Verbände im Umkreis von 20 Kilometern zu entfernen oder unter UNPROFOR-Kontrolle zu stellen seien, andernfalls sollten alle Waffenstellungen bombardiert werden. Die Serben gaben am 17. Februar nach und zogen ihre schweren Waffen ab. Zugleich gelang es am 23. Februar auf amerikanischen Druck hin, in Zusammenhang mit den Plänen für eine kroatisch-bosnische Föderation einen Waffenstillstand zwischen den Kroaten und Bosniaken in Bosnien-Herzegowina zu vermitteln. Im April mußte die NATO erneut mit Luftschlägen drohen, um ein Ende der Kämpfe in und bei Gorazde zu erreichen.

Das konstruktive Wirken Rußlands führte Ende April 1994 zur Bildung der informellen Kontaktgruppe, die sich aus Vertretern Rußlands, der USA, Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands zusammensetzte. Rußland war damit direkt in das Krisenmanagement des Westen eingebunden. Die erste Aufgabe dieses Gremiums war die Ausarbeitung eines neuen Friedensplanes, der noch im Sommer den Konfliktparteien vorgelegt wurde. Nachdem bis auf die bosnischen Serben alle Konfliktparteien einschließlich Restjugoslawiens diesen Plan akzeptierten, geriet Pale zunehmend in die Isolation. Unter starkem internationalen Druck beschloß Restjugoslawien gegenüber den bosnischen Serben ein Embargo für kriegswichtige Güter. Der UN-Sicherheitsrat honorierte diesen Schritt mit der Aufhebung einiger weniger bedeutenden Sanktionen und stellte bei einem weiteren Entgegenkommen die Aufhebung anderer Sanktionen in Aussicht.

Doch in Bosnien-Herzegowina verschärfte sich die Lage im Frühjahr 1995 zusehends: Als Reaktion auf eine anfangs erfolgreiche muslimische Offensive kesselten die bosnischen Serben im Nordwesten die Stadt Bihac ein. Kroatien drohte aus strategischen Gründen mit

117

Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 52, Nr. 26, 2.7.1994, S. 1812.

der militärischen Eroberung der Krajina. Zuvor hatte Zagreb in einem militärischen Handstreich die Kontrolle Westslawoniens erlangt. Da die bosnischen Serben nicht einlenkten und UNPROFOR und die NATO die Sicherheit Bihacs nicht garantieren wollten, brachte Kroatien innerhalb weniger Tage die Krajina unter seine Kontrolle. Die serbische Eroberung Bihacs war vereitelt. Für die bosnischen Serben wirkte dies wie ein Schock. Sie fühlten sich von der UN und UNPROFOR verraten, die für den Schutz der Krajina zuständig gewesen waren, und begannen nun ihrerseits die „Sicheren Gebiete“ Zepa, Srebrenica und Gorazde im Südosten Bosnien-Herzegowinas zu bedrohen. Die NATO war jedoch handlungsunfähig, nachdem die bosnischen Serben als Antwort auf ein NATO-Bombardement fast 400 UN-Soldaten - mehrheitlich aus NATO-Staaten - als Geiseln genommen und sie an Zielobjekte der NATO-Luftstreitkräfte gekettet hatten. Die Eroberung von Zepa und Srebrenica konnte nicht mehr abgewendet werden.

5.5 Die amerikanische Wende

Damit standen die NATO und die UN vor der Alternative, ihr Scheitern einzugestehen und ihre Truppen zurückzuziehen oder die notwendigen militärischen Mittel bereitzustellen, um die „Sicheren Gebiete“ wirksam zu schützen. Das Eingeständnis des Scheiterns hätte fatale Folgen für den Bündniszusammenhalt und die Zukunft der NATO nach sich gezogen. Die Attraktivität der Allianz hätte deutlich abgenommen; auch für die Ostmitteleuropäer. Zwischen den USA und den europäischen Staaten hätte sich eine tiefe Kluft aufgetan und der amerikanische Führungsanspruch wäre nicht mehr haltbar gewesen. Kollektive Sicherheitsbemühungen hätten versagt und nationalistische Sicherheitskonzepte an Boden gewonnen. Der Konflikt hätte die Balkan-Region in wachsendem Maße destabilisiert.

Zugleich wuchs der Druck des Kongresses auf die US-Regierung. Versuche der Clinton-Administration, US-Bodentruppen nicht nur für den Abzug von UNPROFOR sondern auch zur Absicherung von Umgruppierungen der UNO-Truppen einzuplanen, provozierten heftige Gegenreaktionen.¹¹⁸ Die Republikaner versuchten sogar (vergeblich) zu verhindern, daß sich die USA durch finanzielle und materielle Unterstützung hinter die Schnelle Eingreiftruppe stellten.¹¹⁹ In der Eroberung Zepas und Srebrenicas durch die Serben sahen die Republikaner die Gelegenheit, mit der erfolglosen Bosnien-Politik Clintons publikumswirksam abzurechnen. Ihre Anträge, eine einseitige Aufhebung des Waffenembargos zu beschließen, erreichten im Sommer 1995 in beiden Häusern des Kongresses überwältigende Mehrheiten. Damit hatte sich der Kongreß - um eines innenpolitischen Machtvorteils willen - für einen direkten Konfrontationskurs mit den europäischen Verbündeten, Rußland und den Vereinten Nationen entschieden. Da das Embargo auf einem Sicherheitsratsbeschluß beruhte, wäre die einseitige Aufhebung völkerrechtswidrig gewesen, ein Aspekt, der den Kongreß leider kaum beunruhigte. Ein Zusatzantrag von Senator Nunn, die Administration möge sich um die Aufhebung des Embargos durch den Sicherheitsrat

¹¹⁸ William Schneider, Drawing the Line on Troops in Bosnia, in: National Journal, Jg. 27, 10.6.1995, S. 1426.

¹¹⁹ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 27, 8.7.1995, S. 2009.

bemühen, wurde auf republikanische Initiative umgeschrieben: die Generalversammlung solle einen entsprechenden Beschluß fassen. Dies ist nach der UN-Charta gar nicht möglich.¹²⁰

Die Administration war in einer Zwangslage. Da in beiden Häusern viele demokratische Parlamentarier zu den Republikanern übergelaufen waren, bestand für die Aufhebung des Embargos die Gefahr einer Zweidrittelmehrheit; ein Veto des Präsidenten hätte also überstimmt werden können. In tagelangen Verhandlungen und mit Hilfe der Atlantiker im Senat war es vor der Abstimmung gelungen, der republikanischen Führung des Senats ein Zugeständnis abzurufen: die Wirksamkeit der Aufhebung wurde um 12 Wochen verschoben und der Präsident wurde ermächtigt, sie um Fristen von je einem weiteren Monat aufzuschieben, um den sicheren Rückzug von UNPROFOR vor Einsetzen von Waffenslieferungen zu ermöglichen.¹²¹ Diese Konzession ging Clinton jedoch nicht weit genug, und er legte gegen die Entscheidung des Kongresses sein Veto ein. Eine Beschädigung der westlichen Allianz zu vermeiden, war eines der zentralen Argumente, die er für diesen Schritt anführte.¹²² Er dürfte dadurch ermutigt worden sein, daß in Umfragen im Sommer 1995 überraschend eine Mehrheit dem amerikanischen Truppeneinsatz zum Entsatz der UNPROFOR zustimmte und etwa ebensoviel Amerikaner für eine Hilfe bei Umgruppierungen der UNPROFOR wie dagegen votierten, während die einseitige Aufhebung des Embargos von 50 Prozent der Befragten (gegen 36 Prozent Befürworter) abgelehnt wurde. Gegenüber der mehrheitlichen Ablehnung jeglicher amerikanischen Aktivität, wie sie noch im Frühjahr zu beobachten war, bedeutete das eine Trendwende.¹²³

Clinton stand nun unter mehrfachem Druck. Angesichts der bevorstehenden Wahlen wäre ein Scheitern der Bosnien-Politik ein deutlicher Nachteil gewesen. Clinton mußte den Kongreß in seine Schranken verweisen und einer völligen Beseitigung des multilateralen Außenpolitik-Ansatzes durch die republikanischen Extremisten vorbeugen. Bündnispolitisch galt es, einen irreversiblen Glaubwürdigkeitsverlust für die NATO zu verhindern, einen Grundsatzstreit mit den Verbündeten zu vermeiden und den amerikanischen Führungsanspruch deutlich zu dokumentieren. Schließlich drohte die kombinierte Wirkung von Erweiterungsdiskussion und Bosnien-Dissens auch das Verhältnis zu Rußland mehr und mehr zu belasten. Diese Lage veranlaßte Clinton zu einer Kehrtwende in der Jugoslawien-Politik.¹²⁴

120 Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 30, 29. 7. 1995, S. 2282-84

121 Congressional Quarterly Weekly Report; Jg. 53, 22.7.1995, S. 2201/2.

122 Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 32, 12.8.1995, S. 2459.

123 National Journal, Jg. 27, Nr. 31, 5.8.1995, S. 2026; Nr. 27, 8.7.1995, S. 1796; zum Vergleich die Frühjahrsumfrage in Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 10, 11.3.1995, S. 762: 66% waren der Meinung, die USA hätten für Bosnien genug getan; 80% plädierten für Neutralität, 62% lehnten Luftangriffe gegen militärische Ziele, 64% Luftangriffe gegen sonstige kriegswichtige Ziele, 78% den Einsatz amerikanischer Bodentruppen ab.

124 James Kitfield, Blueprint for the Balkans, in: National Journal, Jg. 27, Nr. 41, 14.10. 1995, S. 2561; William Schneider, Bosnia Stance Paying Off For Clinton, in: National Journal, Jg. 27, Nr. 36, 9.9.1995, S. 2250; Congressional Quarterly Weekly Report, JG:53, Nr. 32, 12. 8. 1995, S. 2459

Die Londoner Konferenz der Kontaktgruppe und der EU-Staaten am 21. und die NATO-Ratssitzung am 25. Juli und 1. August waren die Tage der Entscheidungen.¹²⁵ Immer noch diktierten Vorsicht und Zurückhaltung das Handeln, wie sich an der kleinen Zahl von Bodentruppen für die Schnelle Eingreiftruppe (12.500) deutlich ablesen läßt. Aber die Kontaktgruppe und die NATO hatten sich endlich für die Friedenserzwingung entschieden. Das Schwergewicht der Operation sollte weiterhin bei den Luftstreitkräften liegen. Sie bekamen nun zum erstenmal in der Geschichte des Jugoslawienkonfliktes einen offensiven Auftrag zum Schutz aller „Sicheren Gebiete“, der die Bekämpfung der militärischen Ziele der bosnischen Serben in ganz Bosnien-Herzegowina einschloß. Mit UNPROFOR wurde am 10. August ein Memorandum of Understanding vereinbart, das dem NATO-Kommandeur im Rahmen der politischen Ziele freie Hand für die Durchführung des Auftrages gewährte. Das Zweischlüsselprinzip (Politische Führung UN und militärische Führung NATO müssen jeden einzelnen Einsatz genehmigen) wurde zugunsten der militärischen Effizienz aufgegeben. Zugleich wurden alle UNPROFOR-Soldaten aus den serbisch besetzten Gebieten abgezogen. Die militärischen Vorbereitungen der NATO waren kaum abgeschlossen, als die bosnisch-serbischen Militärs am 28. August einen erneuten Granatenangriff gegen die Zivilbevölkerung in Sarajewo unternahmen.

Am 30. August begannen die NATO-Luftstreitkräfte die Operation „Deliberate Force“ mit dem Ziel, die bosnischen Serben binnen 72 Stunden zum Abzug aller schweren Waffen aus dem „Sicheren Gebiet“ von Sarajewo zu bewegen. Da die bosnischen Serben diesem Ultimatum nicht nachkamen, weitete die NATO ihre Luftangriffe ab dem 5. September auf militärische Ziele in ganz Bosnien-Herzegowina aus. Diese führten zu einer grundlegenden Veränderung des militärischen Kräfteverhältnisses und der politisch-psychologischen Situation. Die kroatischen und muslimischen Streitkräfte nutzen diesen Vorteil für große Geländegewinne. Ab dem 14. September wurden die Luftangriffe ausgesetzt, um den bosnischen Serben die Gelegenheit zum Abzug ihrer schweren Waffen zu geben. Am 5. Oktober konnte endlich ein Waffenstillstand - diesmal hauptsächlich gegen den Widerstand der bosnischen Seite für ganz Bosnien-Herzegowina vereinbart werden, der bisher auch weitgehend eingehalten wurde.

Die Ausweitung des Luftkrieges verunsicherte die republikanische Führung in Washington; ihre harte Linie gegen die Politik des Präsidenten hätte jetzt gegen sie ausschlagen können, vor allem gegen den Präsidentschaftskandidaten in spe, den republikanischen Senatsführer Dole. Er erklärte nun, auf eine Überstimmung von Clintons Veto gegen die Aufhebung des Waffenembargos zu verzichten, wenn sich eine wirksamere Bosnien-Politik des Westens abzeichne.¹²⁶ Damit hatte der Präsident im Streit mit dem Kongress entscheidenden Handlungsspielraum gewonnen und die drohende Existenzkrise der NATO abgewendet.

¹²⁵ Vgl. NATO Basic Fact Sheet No. 4, NATO's Role in Peacekeeping the former Yugoslavia, Brussels, January 1996, S. 3-4.

¹²⁶ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 34, 2. 9. 1995, S. 2668.

5.6 Die Friedensverhandlungen in Dayton und die Rolle von IFOR

Ohne ein militärisches Eingreifen Restjugoslawiens konnte sich die Situation für die bosnischen Serben nur noch verschlechtern. Restjugoslawien aber setzte seit geraumer Zeit auf ein Ende des Konfliktes, um die Aufhebung des Wirtschaftsembargos und die Überwindung der internationalen Isolation einzuleiten. Andernfalls mußte Milosevic fürchten, zwischen den nationalistischen Kräften und der wachsenden innenpolitischen Kritik an der wirtschaftlichen Misere zerrieben zu werden. Den bosnischen Serben blieb unter diesen Umständen nichts anderes übrig, als Milosevic das Mandat für Friedensverhandlungen zu erteilen.

Die Europäer hatten, nachdem Bill Clinton im Sommer die Initiative ergriffen hatte, endlich den starken Partner, den sie brauchten, um ein Ende der Kampfhandlungen in Bosnien-Herzegowina herbeizuführen. Der US-Präsident brauchte seinerseits das Friedensabkommen, um wie einst US-Präsident Bush beim Golf-Krieg die ablehnende Haltung des US-Kongresses und dort besonders der Republikaner gegen die Stationierung von 20.000 US-Soldaten in Bosnien-Herzegowina zu überwinden. Noch unmittelbar vor den Verhandlungen von Dayton hatten die Konservativen mit einer Resolution im Repräsentantenhaus ihren Widerstand gegen jegliches US-Engagement dokumentiert. Die Entschliebung, die die Stationierung amerikanischer Soldaten zurückwies und erneut die Aufhebung des Waffenembargos forderte, erreichte mit der Zustimmung der Demokraten drei Viertel der Stimmen.¹²⁷ Dieser Stimmung trug das Abkommen insofern Rechnung, als die Stationierung der NATO-Truppen zunächst wider alle Vernunft auf ein Jahr befristet wurde. Der Erfolg in Dayton ermöglichte Clinton jedoch einen zuvor nicht erwarteten parlamentarischen Sieg. Beide Häuser stimmten der Finanzierung des Bosnien-Einsatzes zu. Die republikanische Führung wollte sich nicht dem Vorwurf aussetzen, den Frieden verhindert und die NATO gesprengt zu haben.¹²⁸ Die kuriose Formulierung der Zustimmung im Repräsentantenhaus gab allerdings der Stimmung des konservativen Flügels deutlichen Ausdruck: Die Stationierung wurde zwar politisch mißbilligt, den beteiligten Soldaten jedoch das Vertrauen und die Unterstützung ausgesprochen. Auf dieser Grundlage fand sich für den Antrag, die Finanzmittel für die Stationierung zu verweigern, keine Mehrheit.¹²⁹ Das US-Engagement steht aufgrund der schwierigen innenpolitischen Lage auf wackeligem Grund.

Im Friedensabkommen von Dayton steht die militärische Überwachung des Friedensprozesses an erster Stelle.¹³⁰ Die NATO (NATO-Rat) erhält mit dem UN-Mandat die alleinige Verantwortung für die militärische Überwachung des Friedensprozesses auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta. Die NATO ist berechtigt, die von den Konfliktparteien akzeptierten Regeln mit Gewalt durchzusetzen. Alle übrigen Staaten, die Streit-

¹²⁷ Congressional Quarterly Weekly Report, Jg. 53, Nr. 43, 4.11.1995, S. 3390/91.

¹²⁸ Ebenda.

¹²⁹ Congress-Report 12/1995, S. 1/2.

¹³⁰ Vgl. Proximity Talks, Dayton. Der Friedensvertrag enthält ein Rahmenabkommen und 11 Annexe und umfaßt 162 Seiten neben einem ebenso umfangreichen Kartenteil.

kräfte für die Überwachung des Friedens stellen wollen, haben bilaterale Vereinbarungen mit der NATO zu schließen. Die Implementation-Force (IFOR) hat die Aufgabe, entmilitarisierte Zonen von 2-4 km Breite zwischen den Konfliktparteien einzurichten, beobachtet den Rückzug und die Demilitarisierung der Truppen, die Entwaffnung aller irregulären Kräfte und den Abzug fremder Truppen vom Boden Bosnien-Herzegowinas. Außerdem sichert sie die freie Beweglichkeit aller zivilen Kräfte und kann im Unterschied zu UNPROFOR auch dem Einzelnen Schutz vor gewaltsamen militärischen Übergriffen gewähren. IFOR hat ungehinderten Zugang zu allen militärischen Einrichtungen der Konfliktparteien; diese versorgen IFOR mit allen notwendigen Informationen über ihre Streitkräfte und deren Operationsgebiet. Die Überwachung des Luftraums wird ausschließlich von IFOR geregelt. Im Grunde hat die Implementation-Force Befugnisse, die einem Besatzungsstatut nahekommen, um Kampfhandlungen künftig zu verhindern und erste vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Konfliktparteien einzuleiten. Hierzu wird eine gemeinsame Militärkommission eingerichtet, die die Probleme bei der Umsetzung einvernehmlich regeln soll. Ergänzend sehen regionale stabilisierende Maßnahmen die Vereinbarung von Vertrauensbildenden Maßnahmen vor. Hier konnte zeitgerecht unter dem Vorsitz des ungarischen OSZE-Botschafters István Gyarmati bis zum 26. Januar 1996 eine erste Vereinbarung erzielt werden, die aufgrund ihrer Qualität wegweisende Bedeutung erlangen könnte. Ergänzend sollen auf der Basis des Bevölkerungsverhältnisses bis zum 6. Juni Höchstgrenzen für die KSE-Waffenkategorien vereinbart werden. Für den Fall des Scheiterns dieser Verhandlungen haben die Konfliktparteien in Dayton feste Höchstgrenzen akzeptiert. Erst nach einer KSE-ähnlichen Rüstungskontrollvereinbarung wird das Waffenembargo der UN für schwere phasenweise Waffen aufgehoben (UN-Resolution 1021). Diese Stabilisierungsmaßnahmen dienen auch dem Schutz von IFOR. Sowohl die regionalen Rüstungskontrollverhandlungen als auch die Wahlen in der zweiten Jahreshälfte erfolgen unter der Aufsicht der OSZE. Sie hat eine wesentliche Rolle für die Überwachung und Steuerung des zivilen Friedensprozesses gemeinsam mit der EU übernommen.

In den Folgeverhandlungen zwischen USA und Rußland gelang es den USA, die russischen Streitkräfte in IFOR einzubinden. Sie sind nur dem amerikanischen Befehlshaber von IFOR unterstellt und nicht der NATO. Da der amerikanische Befehlshaber auch Oberkommandierender der NATO-Verbände von IFOR ist, wirkt sich die Unterscheidung in der Praxis nicht aus. Außerdem wird bei der NATO die politische Kontrolle auf Botschafterebene oder darunter mit der 16+1-Formel geregelt. Rußland werden Mitentscheidungsbefugnisse nur eingeräumt, soweit das russische Kontingent unmittelbar betroffen ist, und die russischen Truppen vor Ort erhalten alle notwendigen Informationen des NATO-Aufklärungs- und Führungssystems.

5.7 Die NATO als ein Garant kollektiver Sicherheit in regionalen Konflikten?

Die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien und die Friedensverhandlungen haben unter amerikanischer Führung die NATO in einem regional begrenzten Fall zur Übernahme kollektiver Sicherheitsaufgaben bewogen. Der Friedensvertrag von Dayton soll nicht nur

den Friedensprozeß im ehemaligen Jugoslawien einleiten und fördern, sondern kann, falls die Friedensmission erfolgreich ist, Ausgangspunkt einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur werden, in der die USA **und** Rußland eingebunden sind. Die NATO hat damit die Führungsfunktion für die Entwicklung kollektiver Sicherheitsstrukturen in Europa übernommen. Die UNO und das UN-Peacekeeping sind einstweilen in den Hintergrund getreten, weil der UNO das Geld dafür fehlt, die UN-Mitglieder unwillig sind, die notwendigen Reformen zu initiieren, und weil die UN derzeit über Truppen, wie sie die NATO zur Verfügung hat, nicht gebieten kann. Damit hat sich die „Macht des Faktischen“ zuungunsten politischer und völkerrechtlicher Organe wie der Vereinten Nationen und der OSZE durchgesetzt, denen als Institutionen kollektiver Sicherheit eigentlich die Prärogative zukommt. Diese mißlichen Nebenfolgen dürfen nicht übersehen werden, auch wenn angesichts der Kriegsleiden im früheren Jugoslawien der maßgeblich durch die NATO-Aktionen herbeigeführte Waffenstillstand bei einer Bewertung natürlich im Vordergrund steht. Dabei ist daran zu erinnern, daß Fähigkeit und Handlungsfreiheit internationaler Organisationen und Allianzen aus dem Willen ihrer Mitglieder entspringen, die in NATO, OSZE und UN-Sicherheitsrat zu einem guten Teil deckungsgleich sind. Der Vorrang der NATO entstammt den politischen Entscheidungen und Präferenzen der Staaten.

Doch auch die Rolle der OSZE ist leicht gestärkt worden, hat sie doch wichtige Funktionen im Rahmen der zivilen Friedensförderung übernommen und kann etwa im Bereich der Rüstungskontrolle erste Erfolge vorweisen. Auf regionaler Ebene hat sich die Kontaktgruppe als möglicher Nukleus eines neuen europäischen Sicherheitsrates etabliert, der künftig an die OSZE angebunden werden könnte. Insofern ist offen, ob die NATO im Zuge des Friedensprozesses auch künftig die politische Prärogative behalten wird.

Bosnien-Herzegowina kann das Experimentier- und Übungsfeld für dieses neue kollektive Sicherheitsverständnis werden und dabei - im besten Falle, d.h. bei einem Erfolg des Friedensprozesses und einer reibungslosen Kooperation der beteiligten Länder - Teil der Schadensbegrenzung für die umstrittene NATO-Erweiterung bilden. Die militärische Friedenssicherung im ehemaligen Jugoslawien bietet die Herausforderung und Chance, unter Führung der NATO ein gemeinsames Verständnis für Peace-Keeping und Peace-Enforcement und ihr Verhältnis zueinander zu entwickeln. Es kann sowohl den NATO-Staaten als auch den anderen beteiligten Ländern als Lernfeld dienen, in welcher Weise die militärischen Voraussetzungen für ein kooperatives und integriertes Vorgehen verbessert und in welche Richtung Standardisierung und Interoperabilität vorangetrieben werden müssen. Die russische Regierung und die russischen Militärs scheinen diese Chance auch erkannt zu haben. Das PfP-Programm und der NAKR sind nicht mehr nur der Wartesaal für die Erweiterung der NATO, sondern könnten in zunehmenden Maße als Instrument für die Anbindung an und die Entwicklung in ein neues kollektives Sicherheitssystem dienen. Auch die von Rußland favorisierte OSZE hat die Chance, gegenüber der NATO an Bedeutung zu gewinnen, wenn der zivile Friedensprozeß erfolgreich verläuft.

Zwar erfolgt die militärische Sicherung des Friedens auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta, jedoch wird die Mission nur dann erfolgreich sein können, wenn sie hauptsächlich auf der Grundlage von Kapitel VI umgesetzt wird; in erster Linie geht es um Friedensbewahrung und nicht um Friedenserzwingung. Da die Bodentruppen der NATO-Staaten weit weniger als die anderen Teilstreitkräfte zur integrierten Gefechtsführung

befähigt sind, könnten ihnen größere Einsätze zur Friedenserzwingung Schwierigkeiten bereiten.¹³¹ Dies gilt erst recht für die Verbände aus Ländern, die nicht der NATO angehören. Die Peace-Enforcement-Drohung hat daher im wesentlichen eine Abschreckungsfunktion. Die Konzentration auf friedensbewahrende Aufgaben wird Einfluß auf die Einsatzphilosophie der Streitkräfte nehmen, die sich zu einer Peacekeeping-Doktrin der NATO und der kooperierenden Partner entwickeln könnte. Jedoch könnte die NATO überfordert werden, wenn sie sich zu häufigen Wechsel zwischen Peace-Enforcement und Peace-Keeping gezwungen sehen sollte.

Die Begrenzung dieses Einsatzes auf ein Jahr ist unsinnig. Innerhalb eines Jahres läßt sich kein dauerhafter und stabiler Frieden herstellen. Auch das Ergebnis der Wahlen in Bosnien-Herzegowina muß nicht unbedingt zur politischen Stabilisierung beitragen. Schließlich ist völlig offen, ob die staatliche Einheit Bosnien-Herzegowinas erhalten und die Verfassungsfrage einvernehmlich gelöst werden kann. Der wirtschaftliche Wiederaufbau wird wahrscheinlich frühestens in einem Jahr anfangen, erste Früchte zu tragen. Diesen Ungewißheiten trägt das UN-Mandat auch Rechnung, läßt es doch eine Verlängerung der Mission zu. Wiederum gerät die Zukunft des bosnischen Friedens und die Einheit der NATO damit in den Bannkreis der amerikanischen Innenpolitik: Der nächste Präsident und der nächste Kongreß werden nach den Novemberwahlen 1996 über die Fortsetzung des amerikanischen Engagements zu entscheiden haben.

6. Schlußfolgerungen: Ein Bündnis im Widerspruch

6.1 Die Bilanz

Wie unsere Analyse der gegenwärtigen Politik der Atlantischen Allianz gezeigt hat, besteht Anlaß zur Besorgnis. Das Bündnis, dessen Existenz für die Stabilität in Europa ebenso unverzichtbar ist wie für die weitere Entwicklung der westlichen Sicherheitsgemeinschaft, droht den eigenen Erfolg zu verspielen und damit seine Legitimität zu untergraben. Keines der eingangs entwickelten vier Kriterien für eine friedensorientierte Bündnispolitik wurde in vollem Umfang erfüllt.

1. Bereits in der Vergangenheit ist die konzeptuell ausgewogene Harmel-Strategie - die Kombination von Verteidigungsbereitschaft und politischer Entspannung - gelegentlich einseitig zugunsten von Rüstungsanstrengungen verschoben worden. Seit 1990 lassen die NATO und ihre Mitgliedsländer eine klare, zielsichere politische Strategie -

¹³¹

Die NATO hat zwar darauf geachtet, daß in den drei Militärspektoren in Bosnien-Herzegowina neben dem US-Sektor jeweils die Streitkräfte der NATO-Staaten stationiert werden, die in den jeweiligen multinationalen Divisionen der NATO ebenfalls kooperieren. Trotzdem ist es fraglich, ob der Grad an Kooperation und Integration auf NATO-Ebene schon für Peace-Enforcement ausreicht.

jenseits der rituellen Beschwörung gesamteuropäischer Sicherheit - nicht mehr erkennen. Das Muster, das sich aus dem Gewirr nationaler Politiken, innenpolitischer Triebkräfte und bürokratischer Beharrungs- und Expansionsinteressen abzeichnet, gleicht bedauerlicherweise der früher angemessenen, heute jedoch überholten Doppelstrategie der Harmel-Formel weit mehr, als die NATO-Politiker sich das eingestehen wollen: Man hält die notwendigen Verteidigungsmittel gegen Rußland vor und gedenkt, diese Mittel auch für die beitrtrittswilligen Länder Zentralosteuropas bereitzustellen; die enge Anlehnung an den Status quo ante ist nirgendwo augenfälliger als an dem nahezu instinktiven, vorbewußten Festhalten an den Vorgaben der - offiziell seit 1991 aufgegebenen - Flexible-Response-Strategie, nämlich der Option der Vornestationierung von NATO-Verbänden und taktischen Kernwaffen in Osteuropa.

Zugleich bemüht man sich (durchaus eifrig und ehrlich) um die Bewahrung und Verbesserung der Beziehungen mit dem potentiellen Feind Rußland, wobei aber standhaft (und wiederum subjektiv ehrlich) geleugnet wird, daß Rußland der Feind sei. Diese Widersprüchlichkeit fällt in Moskau auf und wird dort zunehmend als Zeichen von Böswilligkeit des Westens gewertet.

2. Die Erweiterungsdebatte wurde ohne Rücksicht auf die Folgen für die rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen losgetreten, die nach wie vor den Rückhalt einer stabilen Militärordnung in Europa darstellen und sogar eines weiteren Ausbaus bedürfen. Besonders der KSE-Vertrag ist von einer Erweiterung des Bündnisses empfindlich betroffen. Das Bündnis gerät dadurch in das Dilemma, entweder innere Widersprüche zu verschärfen, weil entsprechende Abrüstungs-Kompensationen an Rußland zwangsläufig zu Verteilungskonflikten und Gewichtsverschiebungen innerhalb der NATO führen müssen, oder durch einseitige Vorteilmahme die Beziehungen zu Rußland noch weiter zu belasten. Die im Bündnis zu beobachtende doppelte Taktik, das Problem entweder zu verdrängen oder - sofern es behandelt wird - mit kühnen und strittigen vertragsrechtlichen Interpretationen wegzudefinieren, führt jedenfalls nicht weiter.
3. Auch bei der Behandlung der „Counterproliferation“ in der NATO ist zu beobachten, daß die rüstungskontrollpolitischen Auswirkungen eine bei weitem zu geringe Aufmerksamkeit erfahren haben. Das Bündnis besieht die Problematik ausschließlich unter dem Gesichtspunkt seiner eigenen Sicherheit und ohne große Rücksicht darauf, daß Nichtverbreitungspolitik durch globale Verträge geregelt ist; deren Stabilität und den politischen Zusammenhalt der Vertragsgemeinschaften zu gewähren, ist oberstes Gebot. Die NATO-Aktivitäten könnten den unerwünschten Effekt haben, die bestehende Kluft zwischen den Industrieländern und den blockfreien Staaten zu vertiefen und zu erweitern, da sich letztere als potentielle Zielobjekte militärischer Maßnahmen sehen könnten. Daß überdies Rußland von der Behandlung der militärischen Fragen ausgeschlossen bleibt, vertieft auch die Gräben innerhalb Europas und verstärkt den von der Erweiterungsdebatte ausgehenden Effekt.

4. Am besten schneidet die NATO bei der Prüfung des vierten Kriteriums ab. Die Herstellung der Bedingungen für einen Waffenstillstand im ehemaligen Jugoslawien hat für die vom Krieg geplagten Menschen eine überragende Bedeutung. Allerdings zeigen sich beim näheren Hinsehen bedenkliche Schwächen und ungute Nebenwirkungen der NATO-Aktivitäten. Die Evolution der NATO-Aktivitäten war nicht von einer eindeutigen Hinwendung zu einer Aufgabenstellung im Rahmen kollektiver Sicherheit geprägt. Vielmehr standen Selbstbehauptungswünsche des Bündnisses und innenpolitische Triebkräfte dahinter; letzteres gilt vor allem für die Bündnisvormacht USA. Dieser Hintergrund erklärt das lange Zögern der NATO. Er erklärt auch, warum die NATO ihre Aufgaben teilweise in nahezu demonstrativem Gegensatz und Wettbewerb zu den Organen kollektiver Sicherheit - Vereinte Nationen und OSZE - wahrgenommen hat. Die Regelungen des Dayton-Abkommens, insbesondere die Einbindung Rußlands in die Aufgabe der Friedenswahrung, stellen immerhin einen Modellfall und ein Experimentierfeld für eine breitere gesamteuropäische Sicherheitskooperation dar.

Diese sehr gemischte Bilanz ist vor allem hinsichtlich ihrer politischen Folgen in Rußland bedenklich. Daß angesichts der im Tschetschenien-Krieg sichtbar gewordenen gravierenden Schwäche der russischen Streitkräfte, ganz zu schweigen von der der russischen Wirtschaft und Gesellschaft, die neue Bedrohungslage Rußland zur Analyse von „worst case“-Szenarios und - als naheliegende militärische Antwort - zum Rückgriff auf nukleare Optionen veranlaßt, sollte die NATO, angesichts ihrer eigenen Reaktionen auf die Überlegenheit des Warschauer Vertrags in der Vergangenheit, nicht verwundern.

Diese Politik führt wahrscheinlich, wenn auch nicht zwangsläufig, in eine neue Version des kalten Krieges.¹³² Die heutige Lage unterscheidet sich aus westlicher Sicht positiv von der Vergangenheit durch die weitaus verbesserte eigene militärische und strategische Position. Sie unterscheidet sich negativ durch das Vorhandensein einer „Grauzone“, die Rußland zu seinem Interessenbereich rechnet und in der es - je nach Charakter seiner künftigen Regierung und dem Stand seiner Innenpolitik - auch militärisch tätig werden könnte. Diese Grauzone umfaßt die baltischen Staaten, Belarus, die Ukraine und Moldawien, die kaukasischen und zentralasiatischen Republiken und - eventuell - Rumänien, Bulgarien und im Extremfall sogar die Slowakei. Die ungeklärte Zugehörigkeit dieser „Zwischenwelt“ zum westlichen oder russischen Lager, die durch die NATO-Erweiterungsdebatte eher verschärft worden ist, schafft eine politisch labile Lage, die jedoch durch Erweiterungspolitik unvermeidlich geworden ist. Der zweite Aspekt, hinsichtlich dessen der mögliche neue Kalte Krieg sich vom früheren unterscheiden könnte, sind die extremen Möglichkeiten für eine künftige russische Regierung. Die Machtübernahme durch Gruppen von Politikern, die in den Ritualen des atomaren Patts ungeschult, chauvinistisch und abenteuerlustig sind, führt die Möglichkeit ernster und gefährlicher Krisen herauf, wie es sie seit Kuba nicht mehr gegeben hat. Die Stagnation der nuklearen Abrüstung nährt diese Befürchtung weiter.

Diese Entwicklung ist nicht zwangsläufig. Denn es könnten in Rußland die - gegewärtig schwachen - demokratischen Kräfte triumphieren, die die Erweiterung zwar als politische Ausgrenzung Rußlands ablehnen, darin aber nicht wirklich eine Gefahr für die Sicherheit der Föderation entdecken. Nachdem sie eine Reihe von „Gegenmaßnahmen“ als Konzession an ihre Militärs ausgeführt haben, werden diese Kräfte zu einer Tagesordnung der Kooperation zurückkehren wollen, weil es in ihrer politischen Agenda hierfür keine Alternative gibt. In diesem - besten - Fall wäre mit einer vorübergehenden Frostzeit zu rechnen, gefolgt von schnellem Tauwetter. Ein neuer Kalter Krieg würde ausbleiben. Freilich würde dies eine verständnisvolle Reaktion des Westens auf die angesprochenen „Gegenmaßnahmen“ voraussetzen, nicht eine weitere Eskalation aus der Position der Überlegenheit; ob der Westen diese Sensibilität aufzubringen vermag, muß angesichts der letzten fünf Jahre leider bezweifelt werden. Die Kräfte, die die Politik dieser fünf Jahre geprägt haben, wirken schließlich weiter. Die Kürzung der Rußlandhilfe durch den amerikanischen Kongreß um 25%, das zielsichere Zusteuern auf eine einseitige Aufkündigung oder den Bruch des ABM-Vertrags¹³³, die Verzögerungstaktik des Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses, die Chemiewaffenkonvention und den START-II-Vertrag auch nur vor das Plenum des Senats zu bringen¹³⁴, drohen gegenwärtig ohnedies, die Rüstungskontrolle zum Erliegen zu bringen und die Erfolge der Vergangenheit zu zerstören. Daß START II gegen eine ähnliche Verzögerungstaktik mittlerweile ratifiziert werden konnte, ist als Erfolg der Clinton-Administration zu verbuchen.

6.2 Ursachen der Politik des Bündnisses

Welches sind die Kräfte hinter der Politik der Allianz? Insgesamt lassen sich die folgenden Faktoren identifizieren:

Zunächst ist da die NATO-Bürokratie, der es darum geht, einen Bedeutungsverlust der eigenen Organisation um jeden Preis zu verhindern und, wenn möglich, den „Platz an der Sonne“ innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu erobern, wobei die Konkurrenz von OSZE, WEU und EU niedergehalten bzw. untergeordnet werden muß. Rückhalt findet dieses Interesse in den Verteidigungsministerien zahlreicher Mitgliedsländer, denen aus einer stärkeren Rolle der Diplomatie und nichtmilitärischer Mittel der Friedenspolitik gleichfalls ein Macht- und Ressourcenverlust droht. Der Erweiterungseifer des deutschen Verteidigungsministers findet hier - neben der Besorgnis um die Sicherheit der osteuropäischen Nachbarn und dem (parochialen) Wunsch, die „Frontstellung“ Deutschlands als des östlichsten NATO-Mitglieds in Zentraleuropa aufzuheben - eine Begründung. Eine verstärkende Wirkung kommt durch den mangelnden Willen der europäischen Länder, namentlich auch der Bundesrepublik, zustande, die für eine schnelle Integration Mitteleuropas in die Europäische Union notwendigen Opfer zu bringen - Stichwort Agrarpolitik. Da die Beitrittskandidaten die horrenden Kosten, um die Eintrittsbedingungen in

133 Congress-Report 8/9/1995, S. 311/1995, S. 6/7.

134 Congress-Report 11/1995, S. 5.

die NATO zu erreichen, weitgehend selbst bestreiten müssen, ist dies eine höchst bequeme Alternative.

Die Existenzsorge des Bündnisses schlägt sich vor allem in dem Bestreben nieder, eine neue, überzeugende Aufgabenstellung zu finden. Die NATO-Bürokratie ist verständlicherweise nicht an ihrer Auflösung interessiert, sie will eine gesicherte und von den Mitgliedsländern anerkannte Existenzbegründung. Die Mehrzahl der Mitgliedsländer ist aus kluger Vorsicht bedacht, das Gerüst der Militärallianz, die die Vereinigten Staaten in Europa hält und die gegenwärtige westliche militärische Überlegenheit auf dem Kontinent garantiert, im Angesicht politischer Unwägbarkeiten in dessen östlicher Hälfte nicht aufs Spiel zu setzen; der Wunsch, die militärische Einbindung Deutschlands weiterhin zu gewährleisten, verstärkt den Wunsch nach dem Fortbestand einer vitalen atlantischen Allianz, ohne daß man dieses Ziel allzu offen artikulieren dürfte.

Nun ließe sich behaupten, eine Organisation wie die NATO, in der demokratische Staaten ihre Verteidigung zusammen betreiben, bedürfte keiner weiteren Rechtfertigung, auch nicht der durch einen äußeren Feind. Im Sinne einer „pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft“ sollte es eine Selbstverständlichkeit für die Demokratien sein, ihre Streitkräfte wenigstens ansatzweise zu integrieren. Auf diese Weise könnten sie sich notfalls wechselseitig Beistand leisten, ohne deshalb zu extensiven Militärausgaben gezwungen zu sein. Zugleich stellt die Integration die politische Undenkbarkeit und materiale Unmöglichkeit eines bewaffneten Konflikts zwischen ihnen selbst demonstrativ sicher. Diese theoretisch völlig plausible Überlegung und Zielsetzung erweist sich aber als politisch unzureichend:

- Erstens liegt es wohl im Wesen moderner militärischer Organisation, die eigene Rechtfertigung in möglichst konkreten „Missionen“ zu suchen. Eine institutionenpolitische Überlegung, obwohl völlig korrekt und wohlbegründet, ist gegenüber einer solchen Missions-Routine viel zu abstrakt, um überzeugend zu wirken.¹³⁵
- Zweitens kommt im Falle der NATO die Furcht hinzu, durch die Konkurrenz anderer Organisationen an Bedeutung zu verlieren, um zuletzt womöglich gänzlich der Legitimation verlustig zu gehen. Auf der einen Seite droht die „europäische Verteidigungsidentität“ mit ihrer Inkarnation in der Westeuropäischen Union die NATO gleichsam von innen zu unterhöhlen. Diese Konkurrenzangst ist durchaus nicht nur Sache der Allianzbürokratie; sie findet sich in den eher „atlantisch“ gesonnenen Mitgliedsländern, die eine schleichende Verdrängung der USA fürchten und trotz zunehmender gegenteiliger Beteuerungen aus Paris genau dies für die strategische Absicht der französischen NATO-Politik halten.¹³⁶ Auf der anderen Seite gab es Bemühungen, die von Rußland - und unmittelbar nach 1990 auch von Deutschland - beförderte Entwicklung der KSZE/OSZE zu einer gesamteuropäischen Sicherheits-

¹³⁵ Vgl. dazu Richard L. Kugler, A Sometimes Uncertain Trumpet, in: *The World & I*, Jg. 10, Nr. 10, Oktober 1995, S. 26-31.

¹³⁶ Vgl. Roberto Zadra, Towards a European Identity, in: Nanette Gantz/John Roper (Hg.), *Towards a New Partnership. US-European Relations in the post-Cold War Era*, Paris 1993, S. 55-76; zur französischen Position vgl. Jean-Marie Guéhenno, France and the WEU, in: *NATO Review*, Jg. 42, Nr. 5, Oktober 1994, S. 10-12.

organisation nicht zu einer Konkurrenz werden zu lassen, die der NATO den ersten Rang streitig machen könnte. Unter dieser Gegenoffensive der Allianz hat - entgegen dieser Befürchtung - gerade die KSZE/OSZE gelitten, deren Möglichkeiten nicht nur nicht genutzt, sondern de facto sogar beschnitten wurden.

- Drittens hält offensichtlich auch eine größere Zahl von Regierungen der Mitglieds-länder die Existenz der NATO ohne eine klare militärische Aufgabenbestimmung für bedroht. In die gleiche Richtung wirken diejenigen Regierungen, die wie Großbritannien, die Niederlande, Dänemark starke Befürchtungen vor einer „Vertiefung des Atlantik“ hegen und in einer hektischen Betriebsamkeit der Allianz die einzige Chance sehen, das amerikanische Europa-Engagement zu erhalten.

Das mag altmodisch sein, ist aber politisch wirksam. Die Regierungen müssen dabei nicht zuletzt Rücksicht auf die innenpolitische Lage nehmen. Parlamenten und Öffentlichkeit ist es nicht ohne weiteres zu vermitteln, daß die Ausgaben für ein Militärbündnis ohne Feind noch gerechtfertigt sind. Mehr als für alle anderen NATO-Länder trifft dies auf die USA zu.

Dies führt zum zweiten wesentlichen Faktor, der die innere Entwicklung der NATO in den letzten Jahren bestimmt hat: die amerikanische Innenpolitik. Dabei ist ohne weiteres zuzugestehen, daß die Bush- und die Clinton-Administrationen auch strategische außenpolitische Ziele mit ihrer Allianz-Politik verfolgt haben. Die NATO ist der Transmissionsriemen für amerikanische Führung in den sicherheitspolitischen Fragen Europas. Anders als in der KSZE/OSZE sitzt die militärische Großmacht Rußland nicht mit am Tisch; die USA sind auch traditionell von dem Gedanken nicht begeistert, mit abgestimmten sicherheitspolitischen Positionen der Europäer konfrontiert zu werden. Von daher besteht ein ganz klares Interesse am unbestrittenen Vorrang der NATO gegenüber den beiden anderen Organisationen, übrigens auch gegenüber der UNO.¹³⁷

Noch schwerer allerdings wiegen die innenpolitischen Verschiebungen in den USA. Hier besteht in Gestalt des nun republikanisch dominierten Kongresses ein bedeutendes Gegengewicht zur Clinton-Regierung. Der Kongreß, insbesondere seine Führung und die auf der extremen republikanischen Rechten angesiedelte Mehrheit der neuen Abgeordneten, ist dabei doppelt motiviert. (Daß eine nicht unbeträchtliche Zahl der euphemistisch als „konservativ“ bezeichneten Republikaner, darunter auch der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Helms, im deutschen politischen Spektrum als rechtsextrem eingestuft und von allen demokratischen Parteien in der Bundesrepublik ausgegrenzt werden würden, sei der Deutlichkeit halber vermerkt.)

Zum einen geht es darum, den demokratischen Präsidenten so schlecht wie möglich aussehen zu lassen. Diesem Ziel sind die Republikaner bereit, außenpolitische Interessen zu opfern. Zum anderen werden die republikanischen Aktivitäten jedoch auch von einer distinkten außenpolitischen Ideologie bestimmt: durch einen scharf akzentuierten Nationalismus, durch eine Mißachtung, um nicht zu sagen Verachtung der Belange alter und neuer

137

Kritisch dazu BASIC/Forschungsstelle für Transatlantische Beziehungen der Freien Universität Berlin, NATO, Peacekeeping, and the United Nations, London/Berlin 1994.

Partner, durch eine entschiedene Ablehnung des Multilateralismus, wovon auch die NATO betroffen wird.¹³⁸ Die Bedrohung durch den kommunistischen Erzfeind Sowjetunion hielt auch die extremen Konservativen bei der Stange. Der Wegfall des Feindes stellt in ihren Augen das Europa-Engagement der USA nun grundsätzlich in Frage.¹³⁹ Das alte, leidige Thema der Lastenteilung im Bündnis stellt sich daher mit erneuter und größerer Schärfe: Wenn es der Regierung nicht gelingt, die NATO als handlungsfähiges Instrument eng definierter amerikanischer Interessen zu erweisen, so droht der republikanische Schnitt durch das Band, das die USA mit Europa verbindet. Die Administration steht ihrerseits vor dem kaum zu bewältigenden Balanceakt, einerseits diesen Nachweis zu führen, andererseits jedoch ihrer eigenen Einsicht und den Wünschen ihrer europäischen Partner zu folgen, die NATO als Bestandteil einer gesamteuropäischen Partnerschaft zu gestalten. Sie muß gewissermaßen die Flucht nach vorn antreten, um präemptiv allianz- und sicherheits-schädliche Initiativen des Kongresses zu verhindern oder ihre Spitze zu brechen; denn diese Initiativen sind durchweg diametral europäischen Wünschen und Interessen entgegengesetzt, etwa das Austrocknen der Rüstungskontrolle, die Zerstörung des ABM-Vertrags, die einseitige Aufhebung des Bosnien-Embargos, die Kürzung der Haushaltsmittel zum Abbau russischer Atomwaffen, die Eliminierung der Auslandshilfe¹⁴⁰, die gänzliche Desavouierung und finanzielle Austrocknung der Vereinten Nationen und ihrer Tochterorganisationen, vor allem aber die Ablehnung des Peacekeeping.¹⁴¹ Sie enthalten das Potential für eine dramatische Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen. Dieses Potential ist nur deshalb noch nicht Realität geworden, weil die Clinton-Administration sich nach Kräften bemüht, die schädliche Wirkung der extremistischen Oppositions-Positionen auf die NATO einzudämmen. Teil dieser Strategie sind freilich Zugeständnisse an die eigenen innenpolitischen Gegner, die die Allianz zwar nach innen stabilisieren mögen, einer friedensfördernden Wirkung nach außen jedoch nicht dienlich sind.

Denn die Politik der Administration steht ja unter dem Gebot, die führende Rolle der USA als europäischer Macht zu erhalten. Nur eine überzeugend begründete, realistische militärische Aufgabenstellung, die sich klar aus amerikanischen Nationalinteressen ableiten läßt, vermag die Koalition aus isolationistischen und unilateral-imperialen Kräften im Kongreß, die das amerikanische Parlament gegenwärtig beherrschen, von einer Fortsetzung des

¹³⁸ Vgl. Heritage Foundation, *Making the World Safe for America*, 1992; Arthur Schlesinger, Jr., *Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 74, Nr. 4, Juli/August 1995, S. 2-8; Dick Kirschten, *Mixed Signals*, in: *National Journal*, Jg. 27, Nr. 21, 27.5.1995, S. 1274-1277.

¹³⁹ Jim Mann, *Post-Cold War Generation on Capitol Hill Questions the Tie to NATO*, in: *International Herald Tribune*, 4.12.1995, S. 3; Richard Lugar, *NATO: Out of Area or Out of Business*, *USPIT*, 70, 8.7.1993, S. 31-41; unverblümt sprach es der Abgeordnete Roth aus: „Well, I have talked to a lot of my fellow Congressmen here, and a lot of them feel that NATO was great when we had the cold war, but the cold war is over, and so maybe is NATO“, U.S. Congress 104/1, HR, Committee on International Relations, *Overview of U.S. Policy in Europe*, Hearing, Washington, D.C. 1995, S. 25.

¹⁴⁰ Congress-Report 10/1995, S. 4.

¹⁴¹ Zu den Leitlinien republikanischer Außenpolitik vgl. den „National Security Revitalization Act“, Congress-Report 2/1995, S. 1-3; Congress-Report 6/1995, S. 3-5 sowie Schlesinger und Kirschten (Anm. 138).

amerikanischen NATO-Engagements zu überzeugen. Der Schutz Mitteleuropas gegen ein erstarktes Rußland und die Frontstellung gegen „Schurkenstaaten“ („Rogue States“) sind solche Köder, um die Zustimmung der Republikaner zu erwirken. Folgerichtig spielen sie in der Allianzpolitik des demokratischen Präsidenten eine allzu prominente Rolle. Die plötzliche Entscheidung für die NATO-Erweiterung, kaum daß die Partnerschaft für den Frieden angelaufen war¹⁴², die ebenso plötzliche Bereitschaft, militärisch in Bosnien einzugreifen und die NATO hierfür als geeignetes Vehikel zu nutzen; die schroffe Forderung an Rußland, etwaige russische Kontingente einer Bosnien-Friedenstruppe einem NATO-Oberkommando zu unterstellen; bis zu einem gewissen Grad auch das beharrliche Verfolgen der Counterproliferation-Initiative im Allianz-Rahmen - all dies ist ohne Rückgriff auf die amerikanische Innenpolitik in Form und Inhalt nicht zu erklären. Daß hierbei vieles schief geht und noch mehr schiefzugehen droht, kann nicht verwundern.¹⁴³

6.3 Schadensbegrenzung

Eine Menge Schaden ist bereits angerichtet. Schadensbegrenzung ist jetzt angesagt, zumal die Grundsatzentscheidung für die Erweiterung - wie langsam und zögerlich sie auch immer umgesetzt wird - aus politischen Gründen wohl kaum mehr widerrufen werden wird. Diese Einsicht ist partiell durchaus auch im westlichen Bündnis vorhanden, wie die Äußerungen des Bundeskanzlers auf der Münchner Wehrkundetagung und in Moskau gezeigt haben; sie schlägt sich gegenwärtig in einem langsameren Tempo der Erweiterungsaktivitäten nieder. Zudem erklärt sie die ausdauernden Versuche, eine für Rußland annehmbare Einbindung in die Friedenstruppen für Bosnien zu finden. Auch die Suche nach angemessenen Konsultationsverfahren in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen weist in die richtige Richtung. Allerdings greifen diese Schritte viel zu kurz, ihre Wirkung wird durch die langfristigen Folgen der in der Erweiterungs-Studie skizzierten Strategie teilweise konterkariert. Weitaus wirksamere Schritte der Schadensbegrenzung sind vonnöten.

Dazu zählt vorrangig eine bindende Garantie für Moskau, daß es zu einer Ostverschiebung von Allianztruppen und Nuklearstreitkräften nicht kommen wird. Da Deutschland ein erst-rangiges Interesse hat, daß es relativ nahe an seinen östlichen Grenzen nicht zu einer permanenten Krisenlage kommt, sollte die deutsche Stimme hier ebenso laut zu hören sein wie während der kontroversen Diskussion über die zweite NATO-Nachrüstung im Jahre 1989. Hätte damals die Bundesrepublik sich den amerikanisch-britischen Plänen, die Lance-Kurzstreckenrakete durch ein neues, hochleistungsfähiges System zu ersetzen, nicht mit aller Energie entgegengeworfen, wäre nach menschlichem Ermessen aus dem Fall der Mauer, der Vereinigung Deutschlands und dem Ende der Blockkonfrontation nichts geworden. Das gegenwärtige Schweigen Deutschlands in dieser Frage ist daher gänzlich

142

Atlantic News 2658, 1 Oct. 1994, S. 4.

143

Für eine kritische Einschätzung vgl. Alan Tonelson/Robin Gaster, Our Interests in Europe, in: The Atlantic Monthly, Jg. 276, Nr. 2, August 1995, S. 28-31.

unverständlich und ein schwerer politischer Fehler, der auch durch das Auftreten des Bundeskanzlers in Moskau nicht hinreichend korrigiert worden ist.

Die besondere Partnerschaft mit Rußland muß weitaus ernster genommen werden, als dies bislang noch der Fall ist. Tabus müssen fallen, um Rußland den ehrlichen Willen der Allianz deutlich zu machen. Bislang sind die operativen Gremien der militärischen Integration für den Partnerschafts-Ansatz weitgehend unzugänglich geblieben. Regelmäßige 16+1-Tagungen der Nuklearen Planungsgruppe und der beiden über Nichtverbreitung arbeitenden hochrangigen Gruppen wären wichtige weitere Schritte zur Schadensbegrenzung, noch dazu auf Gebieten, auf denen gemeinsame Interessen der NATO und Rußlands ganz unverkennbar sind.

Außerdem ist eine demonstrative Verstärkung des Engagements beim Aufbau der russischen Zivilgesellschaft vonnöten. Das erfordert auch die Bereitstellung größerer finanzieller Mittel, z.B. zur Absicherung privater Investitionen, die andernfalls wegen der bestehenden Unsicherheiten in Rußland ausbleiben, oder zur Unterstützung nichtgouvernementaler Aktivitäten, die gegenwärtig unter finanzieller Auszehrung leiden. Es sollte klar sein, daß derartige Mittel aussichtsreichere Sicherheitsinvestitionen sind als die Ausgabe von Milliardenbeträgen in Antiraketen-Technologie, deren Wirkungsgrad höchst zweifelhaft ist. Die gegenwärtige Praxis gibt freilich wenig Anlaß zu der Hoffnung, daß solche zivilen Investitionen verwirklicht werden.

Die Politik der westlichen Allianz und ihrer Mitgliedsländer droht ein Ergebnis zu zeitigen, das weder die Organisation noch ihre Mitgliedsstaaten wollen. Das Hineinschlittern in eine neue Konfrontation wäre um so tragischer, als im Westen der Grundsatz der Erweiterung zwar viele Befürworter hat, eine schnelle Durchführung dieser Politik aber nur sehr wenige wirklich wünschen; den Beitrittswilligen gegenüber wird dies natürlich nicht zugegeben. Die verdienstvollen Anstrengungen der westlichen Allianz: das Signal von London, die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrats, die Fortschritte der europäischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle, die Öffnung der westlichen Militärakademien für Offiziere des früheren Warschauer Vertrags, die Einrichtung der Partnerschaft für den Frieden - all dies könnte vergebens gewesen sein. Ohne energische Versuche zu einer zeitigen Schadensbegrenzung steht uns ein weiteres Kapitel in der unendlichen Geschichte der Weltpolitik bevor: der „Torheit der Regierenden“.

ISBN 3-928965-69-7